

**TINJAUAN HUKUM ISLAM TERHADAP PERATURAN DAERAH  
KOTA BANDAR LAMPUNG NOMOR 15 TAHUN 2002 TENTANG  
LARANGAN PERBUATAN PROSTITUSI DAN TUNA SUSILA  
DALAM WILAYAH KOTA BANDAR LAMPUNG**



*Skripsi*

**Diajukan untuk Melengkapi Tugas-tugas dan Memenuhi  
syarat-syarat guna memperoleh Gelar  
Sarjana Hukum Islam (S.H.)**

*Oleh*

**FADILAH FIRNANDO  
NPM : 1121020072**

**Program Studi : Jinayah Siyasah**

**FAKULTAS SYARI'AH  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI (UIN)  
RADEN INTAN LAMPUNG  
1439 H / 2018 M**

**TINJAUAN HUKUM ISLAM TERHADAP PERATURAN DAERAH  
KOTA BANDAR LAMPUNG NOMOR 15 TAHUN 2002 TENTANG  
LARANGAN PERBUATAN PROSTITUSI DAN TUNA SUSILA  
DALAM WILAYAH KOTA BANDAR LAMPUNG**

*Skripsi*

**Diajukan untuk Melengkapi Tugas-tugas dan Memenuhi  
syarat-syarat guna memperoleh Gelar  
Sarjana Hukum Islam (S.H.)**

*Oleh*

**FADILAH FIRNANDO  
NPM : 1121020072**



**Pembimbing I : Agustina Nurhayati, S.Ag., M.H  
Pembimbing II : Yufi Wiyos Rini Masykuroh, S.Ag., M.Si**

**FAKULTAS SYARI'AH  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI (UIN)  
RADEN INTAN LAMPUNG  
1438 H / 2017 M**



**KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN  
LAMPUNG  
FAKULTAS SYARI'AH**

*Jl. Let. Kol H. Endro Suratmin Sukarame I Bandar Lampung Telp. 0721 703260*

**PERSETUJUAN**

Setelah Tim Pembimbing mengoreksi dan memberikan masukan secukupnya, maka skripsi saudara :

Nama : **Fadilah Firnando**

NPM : **1121020072**

Fakultas : **Syari'ah dan Hukum**

Jurusan : **Jinayah Siyasah**

Judul : **TINJAUAN HUKUM ISLAM TERHADAP  
PERATURAN DAERAH KOTA BANDAR  
LAMPUNG NOMOR 15 TAHUN 2002 TENTANG  
LARANGAN PERBUATAN PROSTITUSI DAN  
TUNA SUSILA DALAM WILAYAH KOTA  
BANDAR LAMPUNG**

**MENYETUJUI**

Untuk dimunaqasyahkan dan dipertahankan dalam sidang Munaqasyah Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung.

**Pembimbing I,**

**Agustina Nurhayati, S.Ag., M.H.**  
**NIP.197408162003122004**

**Pembimbing II,**

**Yufi Wiyos Rini M.S.Ag., M.Si.**  
**NIP. 197304142000032002**

**Mengetahui,  
Ketua Jurusan Jinayah Siyasah**

**Drs. Susiadi, AS., M. Sos.I.**  
**NIP.197501292000031001**



**KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN  
LAMPUNG  
FAKULTAS SYARI'AH**


*Jl. Let. Kol H. Endro Suratmin Sukarame I Bandar Lampung Telp. 0721 703260*

**PENGESAHAN**

**Skripsi dengan judul TINJAUAN HUKUM ISLAM TERHADAP PERATURAN DAERAH KOTA BANDAR LAMPUNG NOMOR 15 TAHUN 2002 TENTANG LARANGAN PERBUATAN PROSTITUSI DAN TUNA SUSILA DALAM WILAYAH KOTA BANDAR LAMPUNG** disusun oleh **Fadilah Firnando NPM. 1121020072**, Program Studi **Jinayah Siyasah**, telah diujikan dalam sidang Munaqasyah Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Raden Intan Lampung Pada Hari/Tanggal: **Rabu/27 Desember 2017 Ruang Sidang II (Dua) Fakultas Syari'ah dan Hukum.**

**TIM MUNAQASYAH**

**Ketua : Eko Hidayat, S.Sos., M.H.**

(.....)  


**Sekretaris : Muhammad irfan., M.H.I.**

(.....)  


**Penguji I : Rohmat, S.Ag., M.HI.**

(.....)  


**Penguji II : Yufi Wiyos Rini M., S.Ag., M.Si.** (.....)  




**Mengetahui,  
Dehan Fakultas Syari'ah dan Hukum**

**Dr. Alamsyah, M.Ag.**

**NIP. 197009011997031002**

## MOTTO

وَلَا تَقْرَبُوا الزَّيْنَىٰ إِنَّهُ كَانَ فَحِشَةً وَسَاءَ سَبِيلًا ﴿٣٢﴾

Artinya : dan janganlah kamu mendekati zina; Sesungguhnya zina itu adalah suatu

perbuatan yang keji. dan suatu jalan yang buruk. (Qs. al- Isra' : 32)





## **PERSEMBAHAN**

Sebuah karya yang sederhana namun butuh kerja keras dan pengorbanan ini kupersembahkan kepada orang-orang yang sangat kusayangi, kukasihi, kucintai, dan tentu saja sangat berjasa dan berharga dalam kehidupanku :

1. Kedua orang tuaku yang kusayangi Bapak Firdaus dan Ibu Yusnidawati yang tak pernah lelah untuk selalu mendoakan dan bekerja keras demi keberhasilan anak-anaknya.
2. Kakak ku Firdayunsari, SKM., dan adik-adikku Meriyulisa, Fathia Azahra, Ridho Rahmadi yang selalu menanti keberhasilanku.
3. Ibu Agustina Nurhayati, S.Ag, M.H selaku pembimbing I dan Ibu Yufi Wiyos Rini Masykuroh, S.Ag, M.Si selaku Dosen pembimbing II, yang selalu membantu dan membimbingku dalam penyusunan skripsi ini.
4. Bapak dan Ibu Dosen serta Guru-guru yang telah memberikan bimbingan ilmu dan pendidikan kepadaku.
5. Almamaterku tercinta UIN Raden Intan Lampung yang telah mendidikku dari awal perkuliahan sampai terselesaikannya skripsi ini.

## **RIWAYAT HIDUP**

Penulis dilahirkan di Bandar Lampung, Kecamatan Raja Basa, Desa Raja Basa pada tanggal 14 April 1992, merupakan anak Kedua dari lima bersaudara, dari pasangan Ayahanda Firdaus dan Ibunda Yusnidawati.

Pendidikan penulis dimulai dari Sekolah Dasar AL-KAUTSAR dan lulus pada tahun 2004, kemudian melanjutkan pendidikan di Sekolah Menengah Pertama AL-KAUTSAR dan lulus pada tahun 2007. Dan dilanjutkan pada pendidikan di Sekolah Menengah Atas AL-KAUTSAR Bandar Lampung dan lulus pada tahun 2010. Kemudian pada tahun 2011 penulis melanjutkan pendidikan di UIN Raden Intan Bandar Lampung, pada Fakultas Syari'ah Prodi Jinayah Siyasah.

Dan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Syari'ah dan Hukum Penulis menyusun skripsi dengan judul "TINJAUAN HUKUM ISLAM TERHADAP PERATURAN DAERAH KOTA BANDAR LAMPUNG NOMOR 15 TAHUN 2002 TENTANG LARANGAN PERBUATAN PROSTITUSI DAN TUNA SUSILA DALAM WILAYAH KOTA BANDAR LAMPUNG.

Bandar Lampung, 19 Desember 2017  
Penulis

Fadilah Firnando  
1121020072

## KATA PENGANTAR



Bismillahirrohmanirrahim,

Alhamdulillah, berkat segala rahmat dan inayah dari Allah SWT, penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini yang berjudul “TINJAUAN HUKUM ISLAM TERHADAP IMPELENTASI PERATURAN DAERAH KOTA BANDAR LAMPUNG NOMOR 15 TAHUN 2002 TENTANG LARANGAN PERBUATAN PROSTITUSI DAN TUNA SUSILA DALAM WILAYAH KOTA BANDAR LAMPUNG. Sholawat teriring salam semoga selalu tercurahkan kepada baginda Rosulullah SAW, keluarga, dan sahabat-sahabat beliau yang setia.

Adapun maksud dan tujuan penulisan skripsi ini adalah sebagai realisasi sekaligus menjadi tolak ukur dari salah satu tugas dan syarat yang diberikan kepada segenap mahasiswa UIN Raden Intan Lampung, untuk dapat menyelesaikan studinya, guna memperoleh gelar Sarjana Hukum (SH) dalam bidang ilmu Syari’ah dan Hukum.

Dengan selesainya tugas skripsi ini, penulis menghaturkan rasa ucapan terima kasih yang tak terhingga kepada yang terhormat :

1. Prof. Dr. H. Moh. Mukri, M.Ag., selaku Rektor UIN Raden Intan Lampung.
2. Dr. Alamsyah, M.Ag., selaku Dekan Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Raden Intan Lampung yang senantiasa tanggap terhadap kesulitan-kesulitan mahasiswa.



3. Drs. Susiadi, AS., M. Sos.I selaku Ketua Program Studi Jinayah Siyasah.
4. Agustina Nurhayati, S.Ag, M.H selaku pembimbing I dan Ibu Yufi Wiyos Rini Masykuroh, S.Ag, M.Si selaku Dosen pembimbing II, terimakasih atas segala bimbingan , arahan, dan motivasi sehingga skripsi ini selesai.
5. Bapak dan Ibu Dosen serta para staf / karyawan Fakultas Syari'ah dan Ilmu Hukum UIN Raden Intan Lampung yang telah memberikan ilmu pengetahuan dan sumbangan pemikiran selama penulis menduduki bangku kuliah hingga selesai.

Penulis menyadari bahwa hasil penelitian dan tulisan ini masih jauh dari kesempurnaan. Hal itu tidak lain disebabkan karena keterbatasan kemampuan yang penulis miliki. Untuk itu kepada para pembaca kiranya dapat memberikan masukan dan saran-saran, guna melengkapi tulisan ini.

Akhirnya, diharapkan betapapun kecilnya karya tulis (hasil penelitian) ini dapat menjadi sumbangan yang cukup berarti dalam pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya ilmu-ilmu ke-Islaman di abad modern ini.

Bandar Lampung, 19 Desember 2017  
Penulis,

Fadilah Firnando  
1121020072

## DAFTAR ISI

JUDUL .....	i
ABSTRAK .....	ii
PERSETUJUAN .....	iii
PENGESAHAN .....	iv
M O T T O.....	v
PERSEMBAHAN .....	vi
RIWAYAT HIDUP.....	vii
KATA PENGANTAR .....	viii
DAFTAR ISI.....	x

### **BAB I PENDAHULUAN**

A. Penegasan Judul .....	1
B. Alasan Memilih Judul .....	3
C. Latar Belakang Masalah .....	3
D. Rumusan Masalah .....	9
E. Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....	9
F. Metode Penelitian .....	10

### **BAB II PROSTITUSI DALAM ISLAM**

Pengertian Prostitusi dan Tuna Susila .....	14
Sanksi Perbuatan Prostitusi dan Tuna Susila .....	19
Unsur-Unsur Tindak Pidana dalam Perbuatan Prostitusi dan Tuna Susila .....	23
Pembuktian terhadap Tindak Pidana Prostitusi dan Tuna Susila .....	26

### ***BAB III PERDA NOMOR 15 TAHUN 2002 TENTANG LARANGAN***

#### ***PERBUATAN PROSTITUSI DAN TUNA SUSILA***

#### ***DALAM WILAYAH KOTA BANDAR LAMPUNG***

A. Latar Belakang Perda Kota Bandar Lampung Nomor 15 tahun 2002 Tentang Prostitusi dan Larangan Perbuatan Tuna Susila.....	33
B. Proses Politik Hukum Perda Kota Bandar Lampung Nomor 15 tahun 2002 Tentang Prostitusi dan Larangan Perbuatan Tuna Susila.....	36
C. Kebijakan Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam Penegakan Perda Nomor 15 Tahun 2002 tentang Larangan Perbuatan Prostitusi dan Tuna Susila di Wilayah Kota Bandar Lampung.....	40

#### ***BAB IV TINJAUAN HUKUM ISLAM TERHADAP PERDA NOMOR 15***

##### ***TAHUN 2002 TENTANG LARANGAN PERBUATAN PROSTITUSI DAN TUNA SUSILA DALAM WILAYAH KOTA BANDAR LAMPUNG***

51

#### **BAB V KESIMPULAN, SARAN DAN PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	68
B. Saran-saran.....	69
C. Penutup.....	69

#### **DAFTAR PUSTAKA**

#### **LAMPIRAN**

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Penegasan Judul

Judul skripsi ini adalah “TINJAUAN HUKUM ISLAM TERHADAP PERATURAN DAERAH KOTA BANDAR LAMPUNG NOMOR 15 TAHUN 2002 TENTANG LARANGAN PERBUATAN PROSTITUSI DAN TUNA SUSILA DALAM WILAYAH KOTA BANDAR LAMPUNG”

#### 1. Tinjauan Hukum Islam

Tinjauan adalah pandangan, perspektif, dan analisis dalam keadaan sekarang maupun yang akan datang.<sup>1</sup>

Hukum Islam menurut Abdul Wahab Khalaf, adalah :

حِطَابُ الشَّارِعِ الْمُتَعَلِّقُ بِأَفْعَالِ الْمُكَلَّفِينَ طَلَبًا أَوْ تَخْيِيرًا أَوْ وَضْعًا

Artinya : Pembicaraan Syari' yang berhubungan dengan perbuatan orang-orang mukallaf, yang berupa tuntutan (perintah), pilihan atau ketetapan.<sup>2</sup>

Tinjauan hukum Islam maksudnya adalah menelaah, meneliti apa yang telah diimplementasikan dalam Perda Kota Bandar Lampung Nomor 15 Tahun 2002 Tentang Larangan Perbuatan Prostitusi dan Tuna Susila.

#### 2. Perda Nomor 15 Tahun 2002

Perda Nomor 15 Tahun 2002 adalah bentuk acuan Kebijakan Pemda Kota Bandar Lampung dalam hal Larangan Perbuatan Prostitusi

---

<sup>1</sup>Mas'ud Hasan Abdul Kohar, *Kamus Ilmiah Populer*, (Jakarta : Bulan Bintang, 1989), hlm 21

<sup>2</sup>Abdul Wahab Khalaf, *Ilm Ushul al-Fiqh*, (Kuwait : Daar Al-Qalam, 1984), hlm 74.

dan Tuna Susila di Wilayah Kota Bandar Lampung. Perda dalam judul skripsi ini khususnya mengkaji pada sanksi dan hukuman bagi para pelaku prostitusi dan tuna susila.

Sanksi adalah akibat dari perbuatan melawan hukum yang diterima seseorang terkait dengan perbuatan prostitusi dan Tuna Susila. Dalam Perda Nomor 15 Tahun 2002 yang dimaksud perbuatan prostitusi adalah Perbuatan yang dilakukan oleh siapapun baik laki-laki maupun perempuan yang menyediakan diri sendiri atau orang lain kepada umum untuk melakukan pelacuran, baik dengan imbalan jasa maupun tidak; sedangkan perbuatan Tuna Susila adalah seorang laki-laki/perempuan yang melakukan hubungan seks dengan lawan jenisnya secara berulang-ulang dengan bergantian pasangan di luar perkawinan yang sah dengan mendapat uang, materi atau jasa.<sup>3</sup>

Adapun sanksi hukuman bagi pelakunya adalah Pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian; dan b. Pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.5.000.000,- (lima juta rupiah) dengan atau tidak merampas barang tertentu untuk Daerah.<sup>4</sup>

Berdasarkan penegasan judul di atas, maksud judul skripsi ini adalah sebuah penelitian yang membahas tentang kajian hukum Islam terhadap Perda Nomor Nomor 15 tahun 2002 Tentang Larangan Perbuatan

---

<sup>3</sup>Perada Nomor 15 Tahun 2002 Tentang Larangan Perbuatan Prostitusi dan Tuna Susila di Wilayah Kota Bandar Lampung pasal 1 huruf (f) dan (g)

<sup>4</sup>Perada Nomor 15 Tahun 2002 Tentang Larangan Perbuatan Prostitusi dan Tuna Susila di Wilayah Kota Bandar Lampung pasal 6

Prostitusi dan Tuna Susila dalam wilayah Kota Bandar Lampung terutama muatan Sanksi dan hukuman bagi para pelaku prostitusi dan Tuna Susila.

## **B. Alasan Memilih Judul**

Alasan pemilihan judul ini sebagai berikut;

1. Fenomena perbuatan asusila yang menjurus ke arah prostitusi dan tuna susila makin marak terjadi belakangan ini, padahal praktek tersebut jelas-jelas sangat merusak sendi-sendi kehidupan keluarga, sosial dan masyarakat. Dalam Islam Perbuatan dimaksud dalam kategori zina sehingga masalah ini sangat penting untuk diangkat dalam penelitian skripsi.
2. Perda Kota Bandar Lampung Nomor 15 Tahun 2002 tentang larangan Perbuatan Prostitusi dan Tuna Susila merupakan produk hukum yang dikeluarkan pemerintah Kota Bandar Lampung sehingga perlu dilakukan pengkajian melalui analisis hukum Islam terutama berkaitan dengan sanksi yang dijatuhkan pada para pelaku prostitusi dan Tuan Susila
3. Judul yang diangkat erat relevansinya dengan jurusan yang penulis tekuni sehingga penulis berkeyakinan penelitian ini dapat diselesaikan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan.

## **C. Latar Belakang Masalah**

Dalam kehidupan sekarang ini keberadaan wanita tuna susila atau sering disebut PSK merupakan fenomena yang tidak asing lagi dalam kehidupan masyarakat Indonesia, akan tetapi keberadaan tersebut ternyata masih menimbulkan pro dan kontra dalam masyarakat. Prostitusi di sini



bukanlah semata-mata merupakan gejala pelanggaran moral tetapi merupakan suatu kegiatan perdagangan. Fenomena prostitusi hingga kini masih menjadi masalah yang belum terselesaikan. Upaya-upaya yang telah dilakukan pemerintah, baik upaya preventif maupun upaya yang bersifat represif untuk menanggulangi masalah prostitusi belum menampakkan hasil maksimal hinggakini. Belum adanya suatu program terpadu dari pemerintah untuk mengatasi masalah prostitusi menyebabkan fenomena wanita pekerja seks komersial terus tumbuh dengan subur, yang dibuktikan dengan semakin meningkatnya jumlah wanita pekerja seks komersial setiap tahunnya.

Bagi masyarakat khususnya kaum hawa, hal ini sebagian besar disebabkan karena mereka tidak dapat mencukupi kebutuhan ekonomi yang sekarang ini semuanya serba mahal. Selain terdesaknya himpitan ekonomi mereka pun dituntut untuk memenuhi kebutuhan ekonomi yang sedang mereka hadapi. Jika dilihat dari sisi ekonomi para pekerja wanita tuna susila mereka adalah yang tidak memiliki pendidikan lanjut dan kemampuan yang terbatas. Hal ini dijelaskan pula dalam *Gender Empowerment Measures (GEM)* yakni, mengukur ketimpangan gender dalam hal, perempuan dapat mengambil peran aktif dalam kehidupan ekonomi dan politik. *GEM* memfokuskan pada partisipasi, mengukur ketimpangan gender pada bidang-bidang kunci dalam partisipasi ekonomi dan politik dan pengambilan keputusan.

Prostitusi di Indonesia dianggap sebagai kejahatan terhadap kesusilaan atau moral dan melawan hukum. Dalam praktiknya, prostitusi tersebar luas, ditoleransi, dan diatur. Pelacuran adalah praktik prostitusi yang paling tampak, seringkali diwujudkan dalam kompleks pelacuran Indonesia yang juga dikenal

dengan nama “lokalisasi”, serta dapat ditemukan diseluruh negeri. Praktik prostitusi merupakan salah satu bentuk penyimpangan sosial yang dilakukan oleh masyarakat sejak zaman dahulu sampai sekarang. Praktik yang dilakukan di tempat lokalisasi biasanya berada jauh dari pemukiman warga, dengan pertimbangan agar tidak mudah diakses. Selain itu, dikarenakan warga pada umumnya keberatan jika ada tempat lokalisasi yang didirikan di lingkungannya. Kecenderungan ini didasarkan pada kuatnya rasa malu dan kemungkinan timbulnya dampak negatif terhadap perkembangan jiwa anak-anak di sekitar lingkungan lokalisasi, cukup beralasan jika tempat lokalisasi dalam pandangan masyarakat umum selalu dipahami sekedar sebagai tempat mangkal resmi pekerja seks komersial (PSK).

Di berbagai kota, penutupan tempat lokalisasi terlihat tidak efektif dalam rangka membasmi praktik prostitusi karena banyak sebab yang melatarinya, di antaranya persoalan dasar yang dihadapi PSK tidak terselesaikan dengan ditutupnya tempat lokalisasi, justru dengan penutupan tempat lokalisasi membuat keberadaan PSK bisa terdistribusi rata di tempat-tempat strategis. Mereka bisa berpraktik secara terbuka, atau dengan kedok berbagai usaha. Hingga sekarang, belum ada seorang pun yang berhasil secara tuntas mengeliminasi semua masalah yang berkaitan dengan prostitusi.<sup>5</sup>

Pemerintah jika hanya sebatas melarang kegiatan prostitusi dengan undang-undang dan regulasi lainnya, dengan alasan untuk memberikan jaminan kepastian hukum terhadap kebijakan tersebut, maka hal itu justru

---

<sup>5</sup>Aripurnami, *Pornografi dalam Perspektif Wanita Seksualitas* (Jakarta: Sinar Harapan, 1997), hlm 25

akan mendorong terjadinya prostitusi berlangsung secara “bawah tanah”. Pada tahap berikutnya, prostitusi bawah tanah akan mendorong munculnya campuran organisasi kriminal terorganisasi (premanisme), korupsi di kalangan penegak hukum dan muncul masalah sosial lainnya.<sup>6</sup>

Dalam perkembangan selanjutnya, seiring dengan mulai diterapkannya sistem demokrasi liberal dalam pemilihan Kepala Daerah, banyak tempat lokalisasi yang ditutup. Hal ini terkait dengan pemberian otonomi daerah yang memungkinkan bagi Kepala Daerah untuk membuat Perda pelarangan tentang lokalisasi. Pemerintah Daerah banyak yang beranggapan bahwa lokalisasi merupakan wujud dari pemberian legalitas terhadap praktik prostitusi, anggapan seperti ini menjadi isu sensitif bagi Kepala Daerah yang berasal dari Partai Politik yang berbasis agama.<sup>7</sup>

Prostitusi merupakan peristiwa penjualan diri dengan memperjual belikan badan, kehormatan dan kepribadian kepada banyak orang untuk memuaskan nafsu-nafsu seks dengan suatu imbalan pembayaran.<sup>8</sup> Profesi sebagai PSK dikatakan oleh Kartini Kartono sebagai profesi yang sangat tua usianya yang berupa tingkah laku bebas tanpa kendali untuk melampiaskan nafsu seks kepada lawan jenisnya tanpa mengenal batas-batas kesopanan. Prostitusi selalu ada pada semua negara sejak zaman purba sampai sekarang dan senantiasa menjadi obyek urusan hukum baik hukum positif maupun hukum agama dan tradisi karena dengan perkembangan teknologi, industri,

---

<sup>6</sup>Djubaedah, *Pornografi dan Pornoaksi ditinjau dari Hukum Islam*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2003), hlm. 45-46.

<sup>7</sup>*Ibid.*, hlm. 52.

<sup>8</sup>Kartini Kartono, *Patalogi Sosial*, (Jakarta: Penerbit Rajawali Pers, 1981), hlm. 200-201.

kebudayaan manusia turut berkembang pula prostitusi dalam berbagai bentuk dan tingkatannya.<sup>9</sup>

Dalam kitab undang-undang hukum pidana (KUHP), prostitusi tidak dilarang. KUHP hanya melarang mereka yang mempunyai profesi sebagai penyedia sarana (germo) dan mereka yang mempunyai profesi PSK untuk dijadikan PSK serta mucikari atau pelindung PSK (pasal 296 KUHP). Namun dengan tidak dilarangnya prostitusi dan hukum pidana menurut Moeljatno bukan berarti bahwa prostitusi itu tidak merugikan masyarakat, melainkan sukarnya untuk merumuskan dengan tepat sifat perbuatan tersebut.<sup>10</sup>

Konsep tentang tindak pidana perzinaan menurut hukum Islam jauh berbeda dengan sistem barat. Dalam hukum Islam, setiap hubungan seksual yang dilakukan diluar pernikahan itulah zina, baik yang dilakukan oleh orang yang telah berkeluarga maupun yang belum berkeluarga, meskipun dilakukan rela sama rela tetap dikategorikan tindak pidana.<sup>11</sup>

Dasar keharaman perzinaan ataupun prostitusi dalam Syariat Islam adalah firman Allah swt :

وَلَا تَقْرَبُوا الزَّيْنَىٰ إِنَّهُ كَانَ فَحِشَةً وَسَاءَ سَبِيلًا ﴿٣٢﴾

Artinya : dan janganlah kamu mendekati zina; Sesungguhnya zina itu adalah suatu perbuatan yang keji. dan suatu jalan yang buruk. (Qs. al- Isra' : 32).<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup>*Ibid.*, hlm 241.

<sup>10</sup>Moeljanto, *Asas-asas Hukum Pidana*, (Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 2008), hlm. 3.

<sup>11</sup>Djubaedah, *Perzinaan dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia ditinjau dari Hukum Islam*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), hlm. 15.

<sup>12</sup>Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, (Surabaya: Penerbit Mahkota. Cet. V, 2001), hlm. 429

الرَّائِيَةُ وَالرَّانِي فَاجْلِدُوا كُلَّ وَاحِدٍ مِّنْهُمَا مِائَةَ جَلْدَةٍ وَلَا تَأْخُذْكُم بِهِمَا رَأْفَةٌ فِي دِينِ اللَّهِ  
إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ وَلَيَشْهَدَ عَذَابُهُمَا طَائِفَةٌ مِّنَ الْمُؤْمِنِينَ

Artinya : Perempuan yang berzina dan laki-laki yang berzina, Maka deralah tiap-tiap seorang dari keduanya seratus kali dera, dan janganlah belas kasihan kepada keduanya mencegah kamu untuk (menjalankan) agama Allah, jika kamu beriman kepada Allah, dan hari akhirat, dan hendaklah (pelaksanaan) hukuman mereka disaksikan oleh sekumpulan orang-orang yang beriman. (Qs. al-Nur : 2).<sup>13</sup>

Berdasarkan ayat-ayat al-Qur'an di atas tampak jelas bahwa jangankan berbuat untuk prostitusi, mendekatinyapun diharamkan. Oleh karena itu, Islam mensyariatkan pernikahan sebagai suatu jalan keluar yang mutlak untuk menghindarkan diri dari perbuatan zina.

Kompleksnya kehidupan seiring dengan perkembangan ilmu, sosial dan budaya secara tidak langsung memarakkan praktik prostitusi. Keadaan ekonomi yang mendesak dengan terbatasnya kemampuan serta persediaan lapangan pekerjaan yang tidak memadai sering menjadi alasan sebagian besar wanita yang memilih profesi sebagai pekerja prositusi, baik yang dilakukan dengan terbuka maupun terselubung.

Berdasarkan kondisi inilah maka sangat perlu dilakukan analisis lebih mendalam terutama ditinjau dari sisi hukum Islam mengenai Perda Nomor 15 Tahun 2002 tentang larangan tentang Larangan Perbuatan Prostitusi dan Tuna Susila dalam Wilayah Kota Bandar Lampung.

---

<sup>13</sup>*Ibid.*, hlm 543.

#### **D. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: Bagaimanakah tinjauan Hukum Islam terhadap Perda Kota Bandar Lampung Nomor 15 Tahun 2002 tentang Larangan Perbuatan Prostitusi dan Tuna Susila dalam Wilayah Kota Bandar Lampung ?

#### **E. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah : Untuk mengetahui tinjauan Hukum Islam terhadap Perda Kota Bandar Lampung Nomor 15 Tahun 2002 tentang Larangan Perbuatan Prostitusi dan Tuna Susila dalam Wilayah Kota Bandar Lampung

Adapun kegunaan penelitian ini adalah :

##### **1. Manfaat secara teoritis.**

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan memperkaya pengetahuan mengenai Ilmu Administrasi Negara terutama yang berkaitan dengan teori-teori dan prakteknya mengenai implementasi kebijakan publik, khususnya terhadap pelaksanaan kebijakan Peraturan Daerah No. 15 Tahun 2002 tentang larangan prortitusi dan tuna susila dalam wilayah Kota Bandar Lampung.

##### **2. Manfaat secara praktis**

Secara praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sedikit sumbangan mengenai pengetahuan serta informasi yang dapat dijadikan masukan atau saran kepada pihak yang berkepentingan dalam



mengatasi permasalahan mengenai pelaksanaan kebijakan Peraturan Daerah No. 15 Tahun 2002 tentang larangan prostitusi dan tunasusila dalam wilayah Kota Bandar Lampung.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis dan Sifat Penelitian**

#### **a. Jenis Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian pustaka (*library research*) yaitu menelaah buku-buku yang ada relevansinya dengan permasalahan yang akan diteliti dan dibahas.<sup>14</sup> Adapun cara yang ditempuh yaitu dengan cara membaca, mencatat dan mengutip serta menyusun data yang diperoleh menurut pokok bahasan.

#### **b. Sifat Penelitian**

Sifat penelitian ini secara deskriptif analitik yaitu penelitian yang melukiskan, memaparkan dan melaporkan suatu keadaan objek tanpa menarik kesimpulan umum dari pola pemikiran objek tersebut dan kemudian pada akhir pembahasan dilakukan suatu analisis kritis terhadap pemikiran objek tersebut.

### **2. Data dan Sumber data**

Sumber data yang digunakan penulis hanya berupa data sekunder yang bersumber dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

---

<sup>14</sup> Sutrisno Hadi, *Metode Research*, Jilid Satu, Yayasan Psikologi UGM, Yogyakarta, 1984, hlm. 9

- a. Data sekunder yang bersumber dari bahan hukum primer tersebut adalah Peraturan Daerah No. 15 Tahun 2002 tentang larangan prortitusi dan tuna susila dalam wilayah Kota Bandar Lampung.
- b. Data yang bersumber dari bahan sekunder adalah seluruh bahan yang berkaitan dengan penelitian terdiri dari buku-buku, jurnal, hasil seminar, makalah, majalah dan bahan yang bersumber dari internet.
- c. Sumber data sekunder dari bahan hukum tersier adalah kamus hukum dan ensiklopedia.

### 3. Teknik Pengumpul Data

Sebuah penelitian membutuhkan data-data yang sesuai dengan tujuan penelitian. Sedangkan untuk mendapatkan data-data tersebut perlu menggunakan terknik yang sesuai sehingga dapat memperoleh data yang dibutuhkan. Karena ini merupakan penelitian literatur maka teknik yang digunakan dalam pengumpulan data ini adalah studi pustaka yaitu mencari data atau informasi, yang berupa benda-benda tertulis seperti buku-buku, majalah, dokumen peraturan-peraturan dan catatan harian lainnya.<sup>15</sup> Teknik ini digunakan untuk memperoleh data tentang masalah batasan prostitusi dan perbuatan Tuna Susila.

---

<sup>15</sup>Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm 115

#### 4. Teknik Pengolahan Data

Data yang telah dikumpulkan kemudian diolah melalui tahapan :

##### a. Editing

Editing merupakan proses pemeriksaan untuk mengetahui apakah terdapat kekeliruan-kekeliruan dalam pengisian data yang mungkin kurang lengkap, kurang jelas atau tidak sesuai. Proses pengoreksian ini dilakukan untuk mengetahui misalnya mengenai dipenuhinya atau tidak instruksi sampling, kelengkapan pengisian, keseraian pengisian dan lain sebagainya.

##### b. Sistematisasi

Sistematisasi merupakan upaya penyusunan data yang telah dihimpun diurutkan berdasarkan sumber dan jenis data sehingga penulisan lebih mudah dimengerti dan difahami maksudnya.

#### 5. Analisis Data

Analisis data merupakan upaya untuk menata dan mendeskripsikan data secara sistematis guna mempermudah peneliti dalam meningkatkan pemahaman terhadap objek yang sedang diteliti.<sup>16</sup>

Penelitian ini bersifat kualitatif dengan menggunakan analisis deskriptif yang bertujuan untuk menggambarkan atau mendeskripsikan tentang sanksi hokum terhadap perbuatan prostitusi dan Tuna Susila sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah No. 15 Tahun 2002 tentang larangan prortitusi dan tuna susila dalam wilayah Kota Bandar Lampung yang selanjutnya dianalisis menggunakan hukum Islam.

---

<sup>16</sup>Noeng Muhajir, *Metodologi Kualitatif*, Rakesarasin, Yogyakarta, 1989, hlm 183

Dalam mendeskripsikan analisis tersebut menggunakan alur berfikir deduktif yaitu megemukakan data-data yang bersifat umum kemudian ditarik kesimpulan yang lebih bersifat khusus.



## BAB II

### PROSTITUSI DALAM ISLAM

#### A. Pengertian Prostitusi dan Tuna Susila

Setiap agama di dunia sangat mengutuk adanya pelacuran, baik agama apapun itu sangat melarang pelacuran karena dianggap sebagai perbuatan yang amat hina dan sangat dikutuk oleh Tuhan. Dalam hukum Islam, pelacuran merupakan salah satu perbuatan zina. Pandangan hukum Islam tentang perzinahan jauh berbeda dengan konsep hukum konvensional, karena dalam hukum Islam, setiap hubungan seksual tanpa ikatan perkawinan yang (diharamkan) seperti pelacuran masuk kedalam kategori perzinahan yang harus diberikan sanksi hukum kepadanya, baik itu dalam tujuan komersil ataupun tidak, baik yang dilakukan oleh yang sudah berkeluarga ataupun belum.<sup>17</sup> Sebagaimana firman Allah dalam surah an-nisa' ayat 16 dan al-isra' ayat 32:

وَالَّذَانِ يَأْتِيَنِهَا مِنْكُمْ فَأَذُوهُمَا فَإِنْ تَابَا وَأَصْلَحَا فَأَعْرِضُوا عَنْهُمَا إِنَّ اللَّهَ كَانَ تَوَّابًا رَحِيمًا ﴿١٦﴾

Artinya : dan terhadap dua orang yang melakukan perbuatan keji di antara kamu, Maka berilah hukuman kepada keduanya, kemudian jika keduanya bertaubat dan memperbaiki diri, Maka biarkanlah mereka. Sesungguhnya Allah Maha Penerima taubat lagi Maha Penyayang. (QS : 4 : 16).<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup>A. Djazuli, *Fiqh Jinayah*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo persada, 2000), Cet. Ke-1, hlm.

<sup>18</sup>Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Semarang : CV Diponegoro, Cet. Ke-10, 2006), hlm.63.

وَلَا تَقْرَبُوا الزَّيْنَىٰ إِنَّهُ كَانَ فَحِشَةً وَسَاءَ سَبِيلًا ﴿٣٢﴾

Artinya : dan janganlah kamu mendekati zina; Sesungguhnya zina itu adalah suatu perbuatan yang keji dan suatu jalan yang buruk. (QS:17 : 32).<sup>19</sup>

Secara terminologis Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan perzinaan ke dalam dua pengertian: pertama adalah perbuatan bersenggama antara laki-laki dan perempuan yang tidak terikat oleh hubungan pernikahan (perkawinan), dan kedua adalah perbuatan bersenggama seorang laki-laki yang terikat perkawinan dengan seorang perempuan yang bukan istrinya, atau seorang perempuan yang terikat perkawinan dengan seorang laki-laki yang bukan suaminya. Sementara dalam hukum islam perzinaan adalah hubungan seksual (persetubuhan) antara pria dengan wanita yang tidak terikat oleh perkawinan yang sah yang dilakukan secara sengaja.<sup>20</sup>

Zina secara harfiah berarti *fahisyah*, yaitu perbuatan keji. Zina dalam pengertian istilah adalah hubungan kelamin antara seorang lelaki dengan seorang perempuan yang satu sama lain tidak terikat dalam hubungan perkawinan. Para fukoha (ahli hukum Islam) mengartikan zina yaitu melakukan hubungan seksual dalam arti memasukkan zakar (kelamin pria) kedalam vagina wanita yang dinyatakan haram, bukan karena syubhat dan atas dasar syahwat.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup>*Ibid.*, hlm. 279

<sup>20</sup>Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka, 2017) hlm. 100

<sup>21</sup>Zainuddin Ali, *Hukum Pidana Islam*, (Jakarta: Sinar Grafika, cet. Ke.I, 2007), hlm.37



Fadhel Ilahi, zina dalam makna menurut *syara'* dan bahasa adalah, seorang laki-laki yang menyetubuhi perempuan melalui qubul (vagina atau kemaluan), yang bukan dengan istrinya, tanpa melalui perkawinan atau *syubhatun nikah* (perkawinan yang syubhat).

M. Quraish Shihab merumuskan pengertian zina adalah pesentuhan dua alat kelamin dari jenis yang berbeda dan yang tidak terikat oleh akad nikah atau kepemilikan, dan tidak juga disebabkan oleh *syubhat* (kesamaran). Ibnu Rusydi merumuskan pengertian zina adalah “setiap persetubuhan yang terjadi bukan karena pernikahan yang sah, bukan karena *syubhat*, dan bukan pula karena pemilikan (budak).

Para mufassirin dari Tim Pentashih Mushaf Al-Qur'an Departemen Agama Indonesia, merumuskan :“perbuatan zina adalah hubungan kelamin yang dilakukan oleh pria dengan wanita di luar pernikahan, baik pria ataupun wanita itu sudah pernah melakukan hubungan kelamin yang sah, ataupun belum di luar ikatan perkawinan yang sah dan bukan karena kekeliruan”.<sup>22</sup>

Para Ulama dalam memberika definisi zina berbeda redaksinya, namun dalam substansinya hampir sama.

Dibawah ini akan penulis kemukakan definisi menurut empat mazhab yakni sebagai berikut:

---

<sup>22</sup>Neng Djubaedah, *Perzinaan dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia Ditinjau dari Hukum Islam*, (Jakarta: Prenada Media, cet. Ke-1, 2010), hlm.119-120

a. Pendapat Malikiyah.

Zina adalah pesetubuhan yang dilakukan oleh orang mukallaf terhadap farji manusia (wanita) yang bukan miliknya secara disepakati dengan kesengajaan.<sup>23</sup>

b. Pendapat Hanafiyah.

Zina adalah nama bagi persetubuhan yang haram dalam qubul (kemaluan) seorang perempuan yang masih hidup dalam keadaan ikhtar (tanpa paksaan) di dalam negeri yang adil dilakukan oleh orang-orang kepadanya berlaku hukum Islam, dan wanita tersebut bukan miliknya dan tidak ada syubhat dalam miliknya.<sup>24</sup>

c. Pendapat Syafi'iyah. Syafi'iyah sebagaimana yang juga dikutip oleh Abdul Qodir Audah, memberikan definisi sebagai berikut: zina adalah memasukkan zakar ke dalam farji yang diharamkan karena zatnya tanpa ada syubhat dan menurut tabi'atnya menimbulkan syahwat.<sup>25</sup>

d. Pendapat Hanabilah.

Zina adalah melakukan perbuatan keji (persetubuhan) baik terhadap qubul (farji) maupun dubur.

Secara garis besar, pendapat-pendapat diatas dapat didefinisikan, bahwa zina adalah hubungan kelamin antara seorang laki-laki dan perempuan di luar nikah. Hanya kelompok hanabilah yang memberikan definisi yang singkat dan umum, yang menyatakan bahwa zina merupakan setiap perbuatan

---

<sup>23</sup>*Ibid.*, hlm 121.

<sup>24</sup>*Ibid.*, hlm 121.

<sup>25</sup>*Ibid.*, hlm 121.

keji yang dilakukan terhadap qubul atau dubur termasuk zina dapat dikenakan hukuman *hadd*.<sup>26</sup>

Kemudian mengenai persetubuhan yang dianggap sebagai zina dalam Islam adalah persetubuhan yang dilakukan antara laki-laki dan perempuan diluar nikah dan persetubuhan dalam *farji* (kemaluan), ukurannya adalah apabila kepala kemaluan laki-laki (*hasafah*) telah masuk kedalam kemaluan wanita (*farji*) baik masuknya sedikit atau banyak, baik tidak keluarnya sperma atau adanya penghalang tipis yang tidak menghalangi perasaan dan kenikmatan bersenggama.<sup>27</sup>

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa apabila persetubuhan tidak memenuhi ketentuan-ketentuan tersebut maka tidak dianggap sebagai zina yang dikenai hukuman *hadd*, melainkan hanya tergolong kepada perbuatan maksiat yang hanya dikenai hukuman *takzir*, perbuatan maksiat adalah setiap perbuatan yang pada akhirnya akan mendatangkan dan menjurus kepada perbuatan zina, contohnya seperti *mufakhadzah* (memasukkan penis diantara dua paha), memasukkan penis kedalam mulut, berciuman, berpelukan, bersunyi-sunyian dengan wanita yang bukan *makhramnya*, tidur dengan wanita yang bukan muhrim atau sentuh-sentuhan lainnya diluar farji yang merupakan rangsangan terhadap perbuatan zina.

---

<sup>26</sup>Ahmad Wardi Muslich, *Hukum Pidana Islam*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), hlm.6-8

<sup>27</sup>Sayyid sabbiq, *Fiqh Sunnnah*, (Kuwait: Dar al-Bayan, 1968), hlm.93

## B. Sanksi Perbuatan Prostitusi dan Tuna Susila

Konsep tentang tindak perzinaan menurut hukum Islam jauh berbeda dengan sistem barat. Dalam hukum Islam, setiap hubungan seksual yang dilakukan diluar pernikahan itulah zina, baik yang dilakukan oleh orang yang telah berkeluarga maupun yang belum berkeluarga, meskipun dilakukan rela sama rela tetap dikategorikan tindak pidana.<sup>28</sup>

Dalam penentuan hukuman, hukum pidana Islam membedakan pelaku perzinahan menjadi dua macam, tergantung pada keadaan pelakunya, apakah belum menikah (ghairu muhsan) atau sudah menikah (muhsan):

### a. Zina ghairu muhsan

Zina ghairu muhsan adalah zina yang dilakukan oleh laki-laki atau perempuan yang belum menikah. Hukuman untuk pelaku zina ghairu muhsan ada dua macam, yakni: dera seratus kali dan pengasingan selama satu tahun. Untuk lebih jelasnya akan penulis paparkan dibawah ini:

#### 1) Hukuman dera seratus kali

Hukuman dera merupakan hukuman cambuk yang jumlahnya seratus kali yang diberikan kepada pelaku zina yang belum menikah. Hal ini didasarkan pada firman Allah SWT dalam surat An-Nur ayat 2 yakni:

الرَّانِيَةُ وَالرَّانِي فَاجْلِدُوا كُلَّ وَاحِدٍ مِّنْهُمَا مِائَةَ جَلْدَةٍ وَلَا تَأْخُذْكُم بِهِمَا رَأْفَةٌ فِي دِينِ اللَّهِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ وَلْيَشْهَدْ عَذَابُهُمَا طَائِفَةٌ مِّنَ الْمُؤْمِنِينَ

---

<sup>28</sup>Abdul Al-Qadir Audah, *Ensiklopedi Hukum Pidana Islam*, (Kairo: Dar Al-Urubah, Jilid IV, 1963) hlm. 15

Artinya : Perempuan yang berzina dan laki-laki yang berzina, Maka deralah tiap-tiap seorang dari keduanya seratus kali dera, dan janganlah belas kasihan kepada keduanya mencegah kamu untuk (menjalankan) agama Allah, jika kamu beriman kepada Allah, dan hari akhirat, dan hendaklah (pelaksanaan) hukuman mereka disaksikan oleh sekumpulan orang-orang yang beriman. (QS : 24 : 2)<sup>29</sup>

Hukuman dera termasuk hukuman had, yaitu hukuman yang sudah ditentukan oleh syara'. Oleh karena itu hakim tidak boleh mengurangi, menambah, menunda pelaksanaannya atau menggantinya dengan hukuman yang lain.<sup>30</sup>

## 2) Hukuman pengasingan

Hukuman kedua untuk pelaku zina ghairu muhsan adalah pengasingan selama satu tahun, hukuman ini didasarkan pada hadist Nabi saw:

وَعَنْ عُبَادَةَ بْنِ الصَّامِتِ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ قَالَ: قَالَ رَسُولُ اللَّهِ ﷺ خُذُوا عَنِّي، فَقَدْ جَعَلَ اللَّهُ لَهُنَّ سَبِيلًا، الْبِكْرُ بِاَلْبِكْرِ جَلْدُ مِائَةٍ وَتَقْيُ سَنَةً، وَالثَّيْبُ بِالثَّيْبِ جَلْدُ مِائَةٍ وَالرَّجْمُ (رواه مسلم)

Artinya: Dari Ubadah bin Samit ia berkata: Rasulullah SAW bersabda: “terimalah dariku, sesungguhnya Allah SWT telah memberikan jalan keluar bagi mereka (pezina), jejak dengan gadis hukumannya seratus kali dera dan pengasingan selama satu tahun. Sedangkan duda dan janda hukumannya seratus kali dera dan rajam.” (HR. Muslim, Abu Dawud dan Turmudzi).

Namun demikian, dalam penerapan hukuman pengasingan selama satu tahun sebagaimana hadis di atas, terdapat perbedaan pendapat ulama fiqh. Jumhur ulama menyatakan bahwa di samping hukuman dera

<sup>29</sup>Departemen Agama RI, *Op. Cit*, hlm. 279

<sup>30</sup>Ahmad Wardi Muslich, *Pengantar dan Asas Hukum Pidana Islam*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm.145

seratus kali, pelaku zina yang belum kawin dikenakan hukuman pengasingan selama satu tahun, sesuai dengan kandungan hadis Ubadah di atas. Hukuman ini menurut mereka telah diterapkan oleh al-Khulafa al-Rasyidin di zaman mereka, tanpa ada yang membantahnya.

Menurut Imam Malik, yang diasingkan selama satu tahun itu hanyalah pihak laki-laki dengan memenjarakannya di tempat pengasingan, karena jika wanita juga diasingkan ke daerah lain dikhawatirkan akan menimbulkan fitnah pula di daerah tersebut. Jika wanita yang diasingkan itu didampingi mahramnya berarti menghukum seseorang (dalam hal ini mahram pendamping wanita tersebut) yang tidak berdosa.

Sebagaimana ulama Hanafiyah bahwa hukuman pengasingan tidak wajib dilaksanakan, jika hukuman pengasingan akan diterapkan juga, penerapannya bukan atas nama hudud, tetapi atas nama ta'zir dari hakim. Atas dasar itu, hukuman pengasingan selama satu tahun, boleh diterapkan sesuai dengan kebijakan hakim dan hakim boleh juga memenjarakannya selama satu tahun.

b. Hukuman bagi pezina muhsan

Zina muhsan adalah zina yang dilakukan oleh orang laki-laki dan perempuan yang sudah pernah bercampur dengan jalan yang sah.<sup>31</sup> Hukuman atas pezina muhsan ini ada dua macam, yaitu dera seratus kali dan rajam. Hukuman dera seratus kali didasarkan kepada Al-qur'an surah

---

<sup>31</sup>Mohd. Said Ishak, *Hudud dalam Fiqh Islam*, (Malaysia: Universitas Teknologi Malaysia Skudai Johor Darul Ta'zim, 2000), hlm.32-33



an-Nur ayat 2 dan hadis Nabi yang telah dikemukakan di atas, sedangkan hukuman rajam adalah suatu hukuman dengan cara dilempari batu sampai mati. Dasar dari hukuman rajam tidak dijumpai didalam al-Qur'an tetapi dapat diketahui melalui hadist Nabi SAW baik qauliyah maupun fi'liyah, adalah sebagai berikut,:

1) Hadits yang bersumber dari Ubadah Ibnu al-Shomit :

وَعَنْ عُبَادَةَ بْنِ الصَّامِتِ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ قَالَ: قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ: (خُذُوا عَنِّي، خُذُوا عَنِّي، فَقَدْ جَعَلَ اللَّهُ لَهُنَّ سَبِيلًا، الْبِكْرُ بِالْبِكْرِ جَلْدُ مِائَةٍ، وَنَفْيُ سَنَةٍ، وَالثَّيْبُ بِالثَّيْبِ جَلْدُ مِائَةٍ، وَالرَّجْمُ) رَوَاهُ مُسْلِمٌ

Artinya : Dari Ubadah Ibnu al-Shomit bahwa Rasulullah Shallallaahu 'alaihi wa Sallam bersabda: "Ambillah (hukum) dariku. Ambillah (hukum) dariku. Allah telah membuat jalan untuk mereka (para pezina). Jejaka berzina dengan gadis hukumannya seratus cambukan dan diasingkan setahun. Duda berzina dengan janda hukumannya seratus cambukan dan dirajam." Riwayat Muslim.

2) Hadits yang bersumber dari Abu Hurairah Radliyallaahu 'anhu :

وَعَنْ أَبِي هُرَيْرَةَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ قَالَ: ( أَتَى رَجُلٌ مِنَ الْمُسْلِمِينَ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ -وَهُوَ فِي الْمَسْجِدِ- فَنَادَاهُ فَقَالَ: يَا رَسُولَ اللَّهِ! إِنِّي زَنَيْتُ، فَأَعْرَضَ عَنْهُ، فَتَنَحَّى تَلْقَاءَ وَجْهِهِ، فَقَالَ: يَا رَسُولَ اللَّهِ! إِنِّي زَنَيْتُ، فَأَعْرَضَ عَنْهُ، حَتَّى تَنَى ذَلِكَ عَلَيْهِ أَرْبَعَ مَرَّاتٍ، فَلَمَّا شَهِدَ عَلَى نَفْسِهِ أَرْبَعَ شَهَادَاتٍ. دَعَاهُ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ فَقَالَ أَبُكَ جُنُونٌ؟ قَالَ لَا قَالَ: فَهَلْ أَحْصَنْتَ؟ قَالَ: نَعَمْ فَقَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ اذْهَبُوا بِهِ فَارْجُمُوهُ ) مُتَّفَقٌ عَلَيْهِ

Artinya : Abu Hurairah Radliyallaahu 'anhu berkata: Ada seorang dari kaum muslimin menemui Rasulullah Shallallaahu 'alaihi wa Sallam ketika beliau sedang berada di masjid. Ia menyeru beliau dan berkata: wahai Rasulullah, sungguh aku telah berzina. Beliau berpaling darinya dan orang itu berputar menghadap wajah beliau, lalu berkata: Wahai Rasulullah, sungguh aku telah berzina. Beliau memalingkan muka lagi, hingga orang itu mengulangi ucapannya empat kali. Setelah ia bersaksi dengan kesalahannya sendiri empat kali, Rasulullah Shallallaahu 'alaihi wa Sallam memanggilnya dan bersabda: "Apakah engkau gila?". Ia menjawab: Tidak. Beliau bertanya: "Apakah engkau sudah kawin?". Ia

menjawab: Ya. Lalu Nabi Shallallaahu 'alaihi wa Sallam bersabda: "bawalah dia dan rajamlah." Muttafaq Alaihi.<sup>32</sup>

Berdasarkan hadis-hadis tersebut dapat disimpulkan bahwa hukuman rajam bagi pezina muhsan sudah disepakati oleh para fuqaha. Lalu bagaiman status hukuman jilid (dera) untuk zina muhsan apakah dilaksanakan bersama-sama dengan hukuman rajam, atau tidak dilaksanakan dan dicukupkan dengan hukuman rajam saja. Dalam masalah penggabungan jilid (dera) dengan rajam ini para ulama berbeda pendapat, sebagai berikut:

- 1) Menurut Imam Al-Hasan, Ishak Ibn Mundzir, golongan Zhahiriyah, Syi'ah Zaidiyah dan satu riwayat dari Imam Ahmad, hukuman jilid (dera) seratus kali tetap dilaksanakan terhadap zina muhsan di samping hukuman rajam.
- 2) Menurut Imam Malik, Imam Syafi'i, Imam Abu Hanifah dan satu riwayat dari Imam Ahmad, hukuman untuk zina muhsan cukup dengan rajam saja dan tidak digabungkan dengan jilid.
- 3) Menurut Ubay ibn Ka'ab dan Masruq, yaitu seorang tsayyib (yang sudah bersuami/beristri) yang berzina apabila sudah tua maka ia dihukum jilid dan rajam. Akan tetapi apabila masih muda, ia dirajam saja tanpa dijilid, alasannya karena zina yang dilakukan oleh orang-orang yang sudah tua sangat tercela.<sup>33</sup>

### **C. Unsur-Unsur Tindak Pidana dalam Perbuatan Prostitusi dan Tuna Susila**

Untuk menentukan perbuatan itu bisa dikatakan tindak pidana atau bukan, maka harus memenuhi persyaratan agar perbuatan tersebut dapat dijatuhi pidana demikian juga dengan perbuatan zina, bahwa suatu perbuatan zina bisa dianggap perbuatan zina apabila telah memenuhi beberapa unsur, yaitu unsur umum dan unsur khusus. Unsur-unsur umum yang harus dipenuhi yaitu:

---

<sup>32</sup>*Ibid.*, hlm. 34

<sup>33</sup>Ahmad Wardi Muslich, *Op.Cit*, hlm.33-36

- a. Nash yang melarang perbuatan dan mengancam hukuman terhadapnya. Unsur ini biasa disebut unsur formil (rukun syar'i).
- b. Adanya tingkah laku yang membentuk jarimah, baik berupa perbuatan-perbuatan nyata ataupun sikap tidak berbuat. Unsur ini biasa disebut unsur materiil (rukun maddi).
- c. Pelaku adalah orang mukallaf yaitu orang yang dapat dimintai pertanggung jawaban terhadap jarimah yang diperbuat. Unsur ini disebut unsur moril (rukun adabi).<sup>34</sup>

Di samping unsur-unsur umum, ada unsur-unsur yang bersifat khusus. Misalnya dalam peristiwa pencurian, selain telah memenuhi unsur-unsur umum, juga harus memenuhi unsur secara khusus yaitu barang yang dicuri bernilai seperempat dinar ke atas, dilakukan dengan diam-diam dan bendayang dicuri tersebut disimpan ditempat yang pantas. Demikian juga dengan perbuatan zina, bahwa suatu perbuatan baru bisa dianggap zina apabila telah memenuhi kedua unsur tersebut, yakni,

a. Unsur-unsur yang bersifat umum

- 1) Adanya nash yang melarang, yaitu surat al-Isra': 32

Artinya: "Dan janganlah kamu mendekati zina. Sesungguhnya zina itu adalah perbuatan yang keji dan merupakan jalan yang buruk."<sup>35</sup>

- 2) Adanya perbuatan zina atau persetubuhan yang dilakukan oleh seorang laki-laki dengan seorang wanita diluar ikatan perkawinan. Maka ketika ada dua orang berlainan jenis sedang bermesraan seperti berciuman atau bercumbu belum bisa dikatakan zina dan tidak dihukum dengan hukuman had, karena perbuatan tersebut belum bisa didefinisikan sebagai perzinaan.

---

<sup>34</sup> Ahmad Hanafi, *Asas-asas Hukum Pidana Islam*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1993), hlm.6

<sup>35</sup> Q.S Al-Israa ayat (32)

- 3) Pelaku zina adalah mukallaf. Dalam arti pelaku adalah orang yang telah cakap bertindak hukum, yang ditandai dengan telah baligh dan berakal.

b. Unsur-unsur yang bersifat khusus

- 1) Perbuatan zina dilakukan secara sadar dan sengaja. Jumhur ulama berpendapat bahwa orang yang terpaksa, baik laki-laki maupun perempuan, tidak dikenai hukuman perzinaan. Menurut ulama madzhab Hambali, apabila yang dipaksa itu laki-laki, maka ia dikenai hukuman perzinaan, tetapi apabila yang dipaksa itu wanita, maka ia tidak dikenai hukuman perzinaan.
- 2) Yang dizinai adalah manusia, menurut ulama madzhab Hanafi, Maliki serta pendapat terkuat di kalangan madzhab Syafi'i dan Hanbali, seseorang tidak dikenai hukuman perzinaan apabila yang dizinainya itu adalah hewan.
- 3) Perbuatan itu terhindar dari segala bentuk keraguan syubhat. Ulama fiqh membagi hubungan seksual yang berbentuk syubhat itu menjadi tiga bentuk; a) *Syubhat fi al-fi'il* (keraguan dalam perbuatan), seperti seorang laki-laki menyenggamai istrinya yang diceraikan melalui *khuluk*. b) *Syubhat fi al-mahal* (keraguan pada tempat) yang disebut juga dengan *syubhat al-milk*, seperti menyenggamai istri yang telah ditalak tiga kali dengan lafal kinayah (kata kiasan talak). c) *Syubhat fial-fa'il* (keraguan pada pihak pelaku), seperti laki-laki yang menyenggamai seorang wanita yang bukan istrinya dan berada di kamar tidurnya. Pada saat itu tidak ada alat penerang, sehingga laki-laki itu tidak mengetahui

bahwa wanita tersebut bukan istrinya. Dalam ketiga bentuk syubhat ini, hubungan seksual tersebut tidak dapat dikatakan sebagai perbuatan zina yang dikenai hukuman perzinaan.

- 4) Pelaku mengetahui bahwa perbuatan zina itu diharamkan.
- 5) Ulama madzhab Hanafi dan az-Zahiri mensyaratkan bahwa wanita yang dizinai itu masih hidup. Sedangkan menurut ulama madzhab Maliki, Syafi'i dan Hanbali, apabila mayat wanita itu bukan mayat istrinya, maka perbuatan itu termasuk zina.<sup>36</sup>

Oleh karena itu apabila unsur-unsur tersebut telah terpenuhi maka perbuatan tersebut bisa dikategorikan sebagai perbuatan zina dengan implementasi sanksi berupa had dapat diterapkan.

#### **D. Pembuktian terhadap Tindak Pidana Prostitusi dan Tuna Susila**

Pada dasarnya alat bukti adalah sesuatu yang dapat menampakkan kebenaran, pelaku jarimah zina dapat dikenai hukuman had apabila perbuatannya telah dapat dibuktikan. Rangkaian pembuktian menurut sistematika pembuktian dalam Hukum Acara Pidana Islam yaitu:<sup>37</sup>

##### **a. Kesaksian**

Salah satu alat bukti, bagi seorang yang tertuduh melakukan perbuatan zina adalah dengan adanya saksi, adapun syarat diterimanya kesaksian adalah empat orang. Apabila saksi itu kurang dari empat maka persaksian tersebut tidak dapat diterima. Hal ini apabila pembuktiannya itu hanya

---

<sup>36</sup>Abdul Azis Dahlan et.al. (Ed.), *Ensiklopedi Hukum Islam*, (Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 1996), hlm.2027-2028

<sup>37</sup>Abdul Al-Qadir Audah, *Op.Cit.*, hlm. 396.

berupa saksi semata-mata dan tidak ada bukti-bukti yang lain. Sebagaimana firman Allah sebagai berikut:

1) Surah an-Nisa' ayat 15

وَالَّتِي يَأْتِيَنَّ الْفَحِشَةَ مِنْ نِسَائِكُمْ فَاسْتَشْهِدُوا عَلَيْهِنَّ أَرْبَعَةً مِنْكُمْ ...

Artinya : dan (terhadap) Para wanita yang mengerjakan perbuatan keji, hendaklah ada empat orang saksi diantara kamu (yang menyaksikannya)...

2) Q.S. an-Nur ayat 4:

وَالَّذِينَ يَرْمُونَ الْمُحْصَنَاتِ ثُمَّ لَمْ يَأْتُوا بِأَرْبَعَةِ شُهَدَاءَ فَاجْلِدُوهُمْ ثَمَنِينَ جَلْدَةً وَلَا تَقْبَلُوا لَهُمْ شَهَادَةً أَبَدًا وَأُولَئِكَ هُمُ الْفَاسِقُونَ

Artinya : dan orang-orang yang menuduh wanita-wanita yang baik-baik (berbuat zina) dan mereka tidak mendatangkan empat orang saksi, Maka deralah mereka (yang menuduh itu) delapan puluh kali dera, dan janganlah kamu terima kesaksian mereka buat selama-lamanya. dan mereka Itulah orang-orang yang fasik.

Menurut para ahli fiqh, kesaksian yang dapat diterima sebagai pembuktian tindak pidana perzinaan harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a) Terdiri dari empat orang laki-laki, Jumhur fuqaha tidak menerima persaksian perempuan, alasannya adalah bahwa al-Qur'an menyatakan jumlah saksi dalam zina itu tidak kurang dari empat orang, dan persaksian seorang laki-laki dapat mengimbangi dua orang perempuan. Apabila empat orang saksi itu sebagiannya perempuan maka tidak cukup empat orang, maka sekurang-kurangnya harus lima orang, karena terdiri dari tiga laki-laki dan dua perempuan.
- b) Saksi harus asli, yaitu mereka harus melihat dengan mata kepala sendiri peristiwa tersebut. Menurut Imam Abu Hanifah tidak diterima persaksian seorang saksi yang hanya mendengar peristiwa itu dari orang lain.
- c) Kesaksian itu tidak kadaluarsa, kecuali ada udzur atau alasan yang dapat dibenarkan, seperti sedikitnya saksi, atau jarak antara tempat

tinggal saksi dan tempat dilaksanaannya sidang sangat jauh maka persaksian tetap diterima.

- d) Fuqaha mensyaratkan para saksi harus memberikan kesaksiannya dalam satu tempat secara simultan. Jika mereka memberikan kesaksian secara terpisah, baik dalam arti waktu maupun tempat, maka hal itu tidak bisa diterima. Akan tetapi pengikut-pengikut madzhab Imam Syafi'i, Daud Zahiri dan Zaid tidak mensyaratkan hal ini, persaksian boleh dikemukakan secara terpisah atau bersama-sama di dalam satu majelis atau dalam beberapa majelis. Alasannya adalah karena di dalam surat an-Nur ayat 13 dan an-Nisa' ayat 15 tidak menyebut tentang majelis, melainkan hanya saksi saja, asalkan jumlahnya mencukupi yaitu empat orang maka persaksian tersebut dapat diterima.<sup>38</sup>

#### b. Pengakuan (Iqar)

Pengakuan dapat digunakan sebagai alat bukti jarimah zina, dengan syarat-syarat sebagai berikut:

- 1) Pengakuan harus dinyatakan sebanyak empat kali
- 2) Pengakuan harus terperinci dan menjelaskan tentang hakikat perbuatan, sehingga dapat menghilangkan syubhat (ketidakjelasan) dalam perbuatan zina tersebut.
- 3) Pengakuan harus sah atau benar, hal ini tidak mungkin timbul kecuali dari orang yang berakal dan mempunyai kebebasan, tidak gila dan tidak dipaksa.
- 4) Pengakuan dari seorang yang berzina hanya berlaku bagi dirinya dan tidak berlaku bagi orang lain. Apabila seorang laki-laki mengaku berzina ia dikenai hukuman berdasarkan pengakuannya. Sedangkan pihak perempuan yang diaku oleh laki-laki tersebut berzina bersamanya, apabila ia mengingkarinya ia tidak dikenai hukuman. Demikian pula

---

<sup>38</sup>*Ibid.*, hlm.411



tidak disyaratkan hadirnya kawan berzina dari orang menyatakan pengakuan tersebut.<sup>39</sup>

c. Qarinah

Qarinah atau tanda yang dianggap sebagai alat pembuktian dalam jarimah zina adalah timbulnya kehamilan pada seorang wanita yang tidak bersuami atau tidak diketahui suaminya. Disamakan dengan wanita yang tidak bersuami, wanita yang kawin dengan anak kecil yang belum baligh, atau dengan orang yang sudah baligh tetapi kandungannya lahir sebelum enam bulan.

Dasar penggunaan qarinah sebagai alat bukti untuk jarimah zina adalah ucapan sahabat dan perbuatannya. Dalam salah satu pidatonya Sayidina Umar berkata:

“...Dan sesungguhnya rajam wajib dilaksanakan berdasarkan kitabullah atas orang yang berzina, baik laki-laki maupun perempuan apabila ia muhsan, jika terdapat keterangan (saksi) atau terjadi kehamilan, atau ada pengakuan. (muttafaq alaih). Diriwayatkan dari Sayidina Utsman bahwa kepada beliau dihadapkan seorang wanita yang melahirkan anaknya yang umur kandungannya enam bulan penuh, dan beliau berpendapat bahwa wanita itu harus dirajam. Maka Sayidina Ali berkata, yang artinya: “Tidak ada jalan bagimu untuk menghukum wanita ini, karena Allah berfirman (yang artinya): masa kandungannya dan menyusukannya adalah 30 (tiga puluh) bulan”.<sup>40</sup>

Diriwayatkan dari Sayidina Ali bahwa beliau berkata, yang artinya: “Wahai manusia sesungguhnya zina itu ada dua macam, yaitu sir (diam-diam) dan zina ‘alanyah (terang-terangan). Zina sir (diam-diam) adalah zina yang dibuktikan dengan saksi maka saksi itulah orang pertama

---

<sup>39</sup>Ahmad Wardi Muslich, *Op.Cit*, hlm.53-54

<sup>40</sup>*Ibid.*, hlm. 56



melempar (melaksanakan hukuman). Sedangkan zina ‘alanyah (terang-terangan) adalah apabila terjadi kehamilan atau ada pengakuan.”<sup>41</sup>

Apa yang dikemukakan di atas adalah ucapan sahabat, tetapi karena tidak ada yang menentanginya maka hal itu dapat disebut *ijma’*. Sebenarnya kehamilan semata-mata bukan merupakan *qarinah* yang pasti atas terjadinya zina, karena mungkin saja kehamilan tersebut terjadi akibat perkosaan. Oleh karena itu, apabila terdapat syubhat dalam terjadinya zina tersebut maka hukuman *had* menjadi hapus (gugur).

Menurut Imam Abu Hanifah, Imam Syafi’i, dan Imam Ahmad, apabila tidak ada bukti lain untuk jarimah zina selain kehamilan maka apabila wanita itu mengaku bahwa ia dipaksa, atau persetubuhan terjadi karena syubhat maka tidak ada hukuman *had* baginya. Demikian pula apabila tidak mengaku dipaksa atau tidak pula mengaku terjadi syubhat dalam persetubuhannya maka ia juga tidak dikenai hukuman *had*, selama ia tidak mengaku berbuat zina, karena hukuman *had* itu harus dibuktikan dengan saksi atau pengakuan.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup>*Ibid.*, hlm. 57

<sup>42</sup>*Ibid.*, hlm. 57

### **BAB III**

## **PERDA NOMOR 15 TAHUN 2002 TENTANG LARANGAN PERBUATAN PROSTITUSI DAN TUNA SUSILA DALAM WILAYAH KOTA BANDAR LAMPUNG**

### **A. Latar Belakang Perda Kota Bandar Lampung Nomor 15 tahun 2002 Tentang Prostitusi dan Larangan Perbuatan Tuna Susila.**

Awal mula kemunculan Perda di berbagai Kota di Indonesia baik di kota Bandar Lampung maupun di daerah lainnya, dikarenakan Indonesia menganut asas desentralisasi sebagaimana yang tercantum dalam UUD 1945 Pasal 18 bahwa Negara Republik Indonesia menjamin adanya desentralisasi dan otonomi yang luas bagi daerah-daerah di seluruh Indonesia. Dengan adanya ketentuan tersebut sehingga pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk membuat suatu kebijakan dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Akan tetapi perlu digaris bawahi bahwa kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Tujuan pendelegasian kewenangan ini apabila ditinjau dari visi implementasi praktis di daerah dapat disederhanakan menjadi tiga kelompok besar, yaitu: pendelegasian kewenangan politik, kewenangan urusan daerah, dan kewenangan pengelolaan keuangan.<sup>43</sup>

Terkait dengan latar belakang penetapan Perda kota Bandar Lampung Nomor 15 tahun 2002 Tentang Prostitusi dan Larangan Perbuatan Tuna Susila, yaitu:

---

<sup>43</sup> *Dokumentasi Profil Kota Bandar Lampung Tahun 2017*

1. Pelacuran merupakan suatu perbuatan yang bertentangan dengan norma agama dan kesusilaan yang berdampak negatif terhadap sendi-sendi kehidupan masyarakat
2. Dalam upaya melestarikan nilai-nilai luhur budaya masyarakat yang tertib dan dinamis serta dalam rangka mencegah pelanggaran terhadap praktek-praktek pelacuran di kota Bandar Lampung.<sup>44</sup>

Dengan diterapkan Perda tentang Pemberantasan Pelacuran di Jalan-jalan dalam Kota Besar Bandar Lampung dan Tempat-tempat untuk Pelacuran diharapkan dapat menghilangkan atau setidaknya mengurangi praktek-praktek prostitusi maupun kegiatan yang bertentangan dengan norma-norma agama maupun kesusilaan yang pada gilirannya dapat meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang lebih baik.

Prostitusi merupakan salah satu penyakit sosial, yang berkaitan dengan masalah moral masyarakat, sekaligus juga merupakan pelanggaran hukum. Melegalkan lokalisasi prostitusi bukanlah merupakan solusi, akan tetapi, menghapuskannya juga bukan berarti tidak akan ada masalah yang timbul. Salah satu masalah yang akan timbul adalah keberatan masyarakat sekitar lokalisasi yang merasa terganggu akan praktek legal pelacuran, terutama tokoh agama, masyarakat, pemuda, dan sebagian masyarakat akan dampak adanya lokalisasi.

Kondisi ini didukung dengan sikap reaktif kelompok masyarakat (ormas agama/pemuda) secara luas melakukan reaksi sosial menentang

---

<sup>44</sup>Dokumentasi Profil Kota Bandar Lampung Tahun 2017

kegiatan prostitusi. Sebab, hal ini bergantung faktor adat istiadat, norma-norma susila, dan agama yang menentang segala bentuk kegiatan pelacuran.<sup>45</sup>

Saat ini PSK yang biasanya berkeliaran di sekitar jalan Yos Sudarso, mulai meramaikan pusat ruang publik Saburai. Pusat kota yang merupakan inti dari kehidupan masyarakat kota Bandar Lampung. Masalah ini bukan hanya dalam lingkup kecil buramnya wajah kota Bandar Lampung, lebih dari itu merupakan masalah pembangunan, kemasyarakatan, dan kesejahteraan sosial. Para pelacur yang bekerja dengan menjual dirinya ini, biasanya mulai berkeliaran pada malam hari di berbagai tempat pusat keramaian, baik di pinggir- pinggir jalan maupun di hotel-hotel melati. Sebagian PSK dan para waria serta mereka yang berisiko tertulari penyakit menular seksual termasuk HIV/AIDS juga beroperasi di jalan-jalan pusat ibukota Provinsi Lampung, selain memilih hotel, panti pijat, losmen, warung remang-remang dan tempat transaksi seks terbuka lainnya, sehingga menyebabkan para Pekerja Seks Komersial tersebut menjadi makin tersebar dan acak-acakan, sehingga Pemerintah Daerah Lampung menganggap perlu adanya paeraturan untuk mengatur hal ini. Yang mana sebenarnya hal ini sudah diatur dalam Perda No. 5 Tahun 1994, dengan adanya Perda ini dimaksudkan untuk melengkapi dan menyempurnakan dari Perda No. 5 tahun 1994.<sup>46</sup>

Akhirnya pada bulan Desember 2001 dibuatlah Rancangan Perda tentang Prostitusi, yang kemudian setelah disahkan pada bulan November 2002 menjadi Perda Nomor 15 tahun 2002. Perda ini merupakan revisi dan

---

<sup>45</sup>Dokumentasi Profil Kota Bandar Lampung Tahun 2017

<sup>46</sup>Dokumentasi Profil Kota Bandar Lampung Tahun 2017

penyempurnaan dari Perda Nomor 5 Tahun 1994. Tidak banyak hal yang menghalangi Perda ini muncul karena sejak diusulkan oleh Pemda kepada DPRD pada awal tahun 2002 tidak butuh waktu lama untuk disahkan, karena pada dasarnya DPRD dan Pemda beranggapan bahwa Perda ini memang harus sudah ada, sebagai tindakan preventif agar kegiatan prostitusi tidak melebar lebih luas.”Itu sebabnya, Wali Kota bersama Komisi E DPRD Bandar Lampung dan ormas-ormas Islam sepakat menerapkan hukuman dan denda bagi pelanggar prostitusi di kota ini lebih berat lagi.<sup>47</sup>

#### **B. Proses Politik Hukum Perda Kota Bandar Lampung Nomor 15 tahun 2002 Tentang Prostitusi dan Larangan Perbuatan Tuna Susila**

Pada dasarnya pengertian politik hukum sangatlah variatif. Namun penulis dalam hal ini lebih menekankan pada pengertian yang diutarakan oleh Abdul Hakim Garuda Nusantara bahwa, politik hukum adalah *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah Indonesia yang meliputi: *pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan. *Kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.<sup>48</sup>

Berdasarkan pengertian ini jelas terlihat bahwa politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan. Adapun

---

<sup>47</sup>Dokumentasi Profil Kota Bandar Lampung Tahun 2017

<sup>48</sup>Dokumentasi Profil Kota Bandar Lampung Tahun 2017

hubungan antara hukum dan politik menurut Arbi Sanit seringkali menimbulkan dilema. Bahkan perkembangan hukum senantiasa dipengaruhi oleh perkembangan peranan politik massa.<sup>46</sup>

Seperti halnya politik hukum di Indonesia yang cukup fluktuatif, mulai dari penggunaan hukum Belanda, kemerdekaan sampai reformasi hingga munculnya berbagai produk kebijakan di tingkat lokal. Tentunya ini tergantung pada sistem pemerintahan yang berlaku dalam sebuah Negara dengan konfigurasi politik tertentu.

Terkait dengan politik hukum di atas, di mana politik diartikan sebagai semua kegiatan yang menyangkut masalah bagaimana memperebutkan dan mempertahankan kekuasaan,<sup>47</sup> maka perda inipun tidak terlepas dari proses ini. Karena ini merupakan hasil dari kesepakatan produk politik dari pelaku-pelaku politik yang memiliki kekuasaan di daerah tersebut. Selain itu, hukum yang dianggap sebagai formalisasi atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik juga saling berinteraksi dan saling bersaing. Yang menjadi pertanyaan adalah, apakah politik yang mempengaruhi hukum atau hukum yang mempengaruhi politik? Atas pertanyaan ini, pelaku politik memandang bahwa hukum dari sudut *das sollen* (keharusan), adalah pedoman dalam segala tingkat hubungan antar anggota masyarakat termasuk dalam segala kegiatan politik. Sedangkan bagi mereka yang memandang hukum dari sudut *das sein* (kenyataan), berpandangan bahwa produk hukum sangat dipengaruhi oleh

politik, bukan saja dalam pembuatannya tapi juga dalam kenyataan-kenyataan empirisnya.<sup>49</sup>

Begitu juga dengan politik hukum mengenai prostitusi. Sebenarnya aturan tentang prostitusi telah diatur dalam KUHP, akan tetapi KUHP hanya mencantumkan aturan dan sanksi terhadap kejahatan dan pelanggaran kesusilaan, yang itupun tidak secara spesifik diatur. Dan hal ini dianggap belum mampu menyelesaikan persoalan prostitusi di Bandar Lampung. Oleh karena itu, diperlukan aturan khusus mengenai prostitusi khusus untuk wilayah Bandar Lampung.

Yesmil Anwar dan Adang menggunakan istilah prostitusi sebagai kata ganti pelacuran dan istilah pelaku prostitusi sebagai kata ganti pelacuran atau pekerja seks komersial (PSK). Dari segi bahasa, prostitusi berasal dari bahasa latin "*Protituo*" yaitu perilaku secara terang-terangan menyerahkan diri kepada perzinahan.<sup>50</sup> Perzinahan sendiri oleh hukum positif.

Terkait dengan Perda Kota Bandar Lampung, aturan tentang prostitusi dalam Perda No. 15 tahun 2002, bisa diasumsikan sebagai produk politik dari para pelaku politik di kota Bandar Lampung yang bertujuan untuk mendapatkan legitimasi dan simpati politik dari masyarakat. Mengingat pada waktu itu yang menjadi walikota merupakan kader Golkar dan yang menjadi walikota selanjutnya juga berasal dari partai yang sama.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup>Dokumentasi Profil Kota Bandar Lampung Tahun 2017

<sup>50</sup>Soejono D. *Masalah Pelacuran Ditinjau Dari Segi Hukum dan Kenyataan dalam Masyarakat*, (Bandung : PT. Karya Nusantara, 1977), hlm. 14.

<sup>51</sup>Dokumentasi Profil Kota Bandar Lampung Tahun 2017

Ditinjau dari segi moral-politis, pembuatan Perda seperti ini bertujuan hanya untuk menarik simpati masyarakat menjelang Pilkada, karena dari segi substansi, jelas tidak signifikan di dalam masyarakat Indonesia yang kenyataannya beragam, tidak prioritas dan sangat prosedural. Lain halnya jika Perda ditujukan untuk memberantas korupsi pejabat yang tentu lebih bernuansa syariat, menyeluruh dan mendesak.

Namun di sisi lain, Perda ini juga dapat diasumsikan sebagai produk hukum yang mempengaruhi aktivitas politik, yakni pedoman bagaimana mengatur dan menindaklanjuti keberadaan praktek prostitusi dan perbuatan tuna susila di kota Bandar Lampung. Apalagi jika dilihat dari rentang waktu pelaksanaan Pilkada yang baru saja dilaksanakan pada akhir tahun 2000 dan juga karena perda ini merupakan revisi dari perda sebelumnya, yakni Perda nomor 5 tahun 1994 tentang prostitusi.

Oleh karena itu, dapat dilihat bahwa politik hukum penerbitan Perda No.15 tahun 2002 tentang prostitusi, adalah produk kesepakatan politik yang bersifat pragmatis. Perda ini belum bisa dikatakan sebagai buah dari aspirasi masyarakat lokal Bandar Lampung. Apalagi jelas deal-deal politik yang digunakan adalah untuk memenangkan pilkada sekaligus melanggengkan kekuasaan politik dari dua partai besar ini. Bahkan lebih terkesan, produk ini merupakan politisasi agama, bagaimana mengemas kebijakan dalam bungkus agama untuk memberikan penilaian positif terhadap konteks lokal. Padahal jika dilihat lebih dalam, masih banyak persoalan lain yang lebih penting ketimbang penerbitan perda ini, misalnya korupsi yang merebak dalam tataran



pemerintahan daerah sampai dengan pengentasan kemiskinan yang tak kunjung usai.<sup>52</sup>

### **C. Kebijakan Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam Penegakan Perda Nomor 15 Tahun 2002 tentang Larangan Perbuatan Prostitusi dan Tuna Susila di Wilayah Kota Bandar Lampung**

Kebijakan merupakan instrument pemerintahan yang tidak hanya menyangkut tentang aparatur Negara, tetapi juga terkait dengan governance yang menyentuh pengelolaan sumberdaya publik. Kebijakan merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara tidak langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumberdaya alam, finansial, dan manusia demi kepentingan public.

Menurut Young dan Quinn (2002) dalam Suharto ada beberapa konsep kebijakan publik yang dapat dikemukakan, yakni sebagai berikut :

1. Kebijakan publik sebagai tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik dalam hal ini merupakan tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk melakukannya.
2. Kebijakan publik sebagai sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik ini berupaya merespon masalah atau kebutuhan kongkret yang berkembang di masyarakat.
3. Kebijakan publik sebagai seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik bukanlah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan atau tindakan strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
4. Kebijakan publik sebagai sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial.
5. Kebijakan publik sebagai justifikasi yang dibuat oleh seseorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik ini biasanya berisi sebuah pernyataan terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah

---

<sup>52</sup>Dokumentasi Profil Kota Bandar Lampung Tahun 2017

dirumuskan. Perumusan keputusan ini dibuat oleh badan pemerintah maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintahan.

Berdasarkan beberapa definisi yang telah dikemukakan oleh para ahli, dapat ditarik kesimpulan bahwa kebijakan publik merupakan suatu rangkaian proses pengambilan keputusan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah yang memiliki konsekuensi bagi kepentingannya dan memiliki hambatan-hambatan, yakni untuk kepentingan masyarakat.

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian proses pengambilan keputusan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah yang memiliki konsekuensi bagi kepentingannya dan memiliki hambatan-hambatan serta kemungkinan-kemungkinan agar mencapai tujuan yang diharapkan.

Menurut Madani yang dinamakan aktor kebijakan adalah mereka yang selalu dan harus terlihat dalam setiap proses analisis kebijakan publik, baik berfungsi sebagai perumus maupun kelompok penekan yang senantiasa aktif dan proaktif di dalam melakukan interaksi dan interelasi dalam konteks analisis kebijakan publik. Sementara itu, dalam konteksnya yang lebih luas.<sup>53</sup>

Anderson menyatakan bahwa aktor kebijakan meliputi aktor internal birokrasi dan aktor eksternal, yang terdiri dari aktor-aktor individu maupun kelompok yang turut serta dalam setiap perbincangan dan perdebatan tentang kebijakan publik. Jadi, dapat dikatakan bahwa aktor-aktor kebijakan publik

---

<sup>53</sup>Madani Mukhlis, *Dimensi Interaksi Aktor Dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011) hlm. 36-37.

selalu terkait dengan pelaku dan penentu suatu kebijakan yang berinteraksi dan melakukan interelasi dalam tahapan proses kebijakan publik.

Kelompok yang terlibat dalam proses kebijakan publik adalah kelompok formal dan kelompok non formal seperti badan-badan administrasi pemerintah yang meliputi eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Sementara itu, kelompok non formal dapat terdiri dari kelompok kepentingan seperti buruh dan kelompok perusahaan, kelompok partai politik dan warga negara individual. Jika ditinjau lebih jauh maka dapat ditarik kesimpulan bahwa aktor kebijakan yang seringkali terlibat dalam proses perundingan dan pengambilan kebijakan internal birokrasi dapat berupa:

- a. Orang-orang yang memiliki kekuasaan tertentu. Kelompok orang inilah yang dinamakan kelompok formal dan terdiri dari lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif.
- b. Orang-orang yang tergolong dalam partisipan atau aktor yang tidak resmi atau yang dinamakan sebagai kelompok kepentingan yakni orang-orang yang seringkali terlibat diluar kelompok tersebut baik secara langsung mendukung ataupun menolak hasil kebijakan yang ada.

Penjabaran mengenai aktor-aktor kebijakan dijelaskan lebih detail oleh Nugroho.<sup>54</sup> Menurutnya dalam pelaksanaan kebijakan ada empat pilihan aktor kebijakan, yakni:

---

<sup>54</sup>Nugroho, *Op.Cit.*, hlm 469.

- a. Pemerintah. Pemerintah berperan dalam kebijakan-kebijakan yang masuk dalam kategori *directed* atau berkenaan dengan eksistensi bangsa negara, seperti keamanan, pertahanan, penegakan keadilan, dan sebagainya.
- b. Pemerintah sebagai pelaku utama, masyarakat sebagai pelaku pendamping  
Kebijakan yang terkait dalam kategori ini adalah kebijakan-kebijakan yang bersifat *government driven policy*. Contohnya saja pelayanan KTP dan Kartu Keluarga yang melibatkan jaringan kerja non pemerintah di tingkat masyarakat.
- c. Masyarakat sebagai pelaku utama, pemerintah sebagai pelaku pendamping  
Kebijakan yang terkait dalam kategori ini adalah kebijakan-kebijakan yang *societal driven policy*. Contohnya adalah kegiatan pelayanan publik yang dilakukan oleh masyarakat, yang mendapat subsidi dari pemerintah seperti panti-panti sosial, yayasan kesenian, hingga sekolah-sekolah non pemerintah.
- d. Masyarakat sendiri, yang dapat disebut *people* atau *privat driven policy*  
Contohnya adalah kebijakan pengembangan ekonomi yang dilaksanakan oleh masyarakat melalui berbagai kegiatan bisnis.

Melihat beberapa penjabaran mengenai aktor-aktor kebijakan, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa aktor-aktor yang berperan dalam pembuatan kebijakan adalah pemerintah yakni legislatif, eksekutif maupun yudikatif, dan kelompok kepentingan yakni swasta, kelompok partai politik, LSM serta warga negara individual.

Untuk memperoleh pemahaman yang baik mengenai implementasi kebijakan, kita jangan hanya menyoroti perilaku dari lembaga-lembaga administrasi atau badan-badan yang bertanggung jawab atas suatu program berikut pelaksanaannya terhadap kelompok sasaran, tetapi juga perlu memperhatikan secara cermat berbagai jaringan kekuatan politik, ekonomi, sosial yang langsung atau tidak langsung berpengaruh terhadap perilaku dari berbagai pihak yang terlibat dalam program dan yang pada akhirnya membawa dampak terhadap program tersebut.”

Jadi, sesuai dengan uraian tersebut, dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses dalam kebijakan, dimana pelaksanaan kebijakan melakukan aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

Kebijakan publik dimaksudkan untuk mempengaruhi sikap masing-masing individu dengan beberapa cara, membujuk masyarakat agar mematuhi aturan-aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Oleh sebab itu, suatu implementasi dapat dikatakan berhasil apabila memenuhi kriteria-kriteria atau prasyarat-prasyarat tertentu.

Menurut Bridgman dan Davis (dalam Suharto) ada beberapa prasyarat yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, yakni:

- a. Didasari oleh teori dan kaidah-kaidah ilmiah mengenai bagaimana program atau peraturan beroperasi.

- b. Memiliki langkah-langkah yang tidak terlalu banyak dan kompleks. Hal ini dikarenakan semakin banyak dan kompleks langkah-langkah sebuah kebijakan, semakin besar kesulitan yang dihadapi kebijakan itu akibat banyaknya kesalahpahaman dan pertentangan yang timbul.
- c. Memiliki prosedur dan akuntabilitas yang jelas. Hal ini dikarenakan implementasi akan gagal apabila tanggung jawab pelaksanaan dipukul oleh terlalu banyak pemain atau lembaga pelaksana.
- d. Pihak yang bertanggung jawab memberikan pelayanan harus terlibat dalam perumusan kebijakan.
- e. Melibatkan monitoring dan evaluasi yang teratur. Pengawasan dan evaluasi ini sangat diperlukan agar implementasi kebijakan berjalan efektif.
- f. Para pembuat kebijakan harus memberi perhatian yang sungguh-sungguh terhadap implementasi seperti halnya dalam membuat perumusan kebijakan<sup>55</sup>

Menurut Agustino implementasi dikatakan dapat berhasil apabila kebijakan itu terpenuhi. Oleh sebab itu, menurutnya ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi pemenuhan kebijakan. Faktor-faktor tersebut antara lain:

- a. Respeknya anggota masyarakat pada otoritas dan keputusan pemerintah
- b. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan
- c. Adanya sanksi hukum
- d. Adanya kepentingan publik

---

<sup>55</sup>Suharto Edi, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*. (Bandung: Alfabeta, 2008) hlm 721

e. Adanya kepentingan pribadi

f. Masalah waktu <sup>56</sup>

Berdasarkan beberapa pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa implementasi dikatakan berhasil apabila kebijakan yang telah ditentukan oleh pemerintah dapat dipenuhi pelaksanaannya. Keberhasilan implementasi itu sendiri ditentukan oleh beberapa prasyarat yang telah dijabarkan, serta faktor-faktor yang mendukung agar kebijakan dapat terimplementasi.

Perda Nomor 15 Tahun 2002 tentang Pelarangan Perbuatan Prostitusi dan Tuna Susila dianggap memiliki banyak kelemahan baik syarat penyusunannya maupun isi perda dari pasal ke pasal, yaitu sebagai berikut:

1. BAB III Ketentuan Penindakan Pasal 3:

- (1) Walikota berhak memerintahkan untuk menutup tempat yang menurut keyakinannya digunakan untuk melakukan perbuatan Prostitusi dan Tuna Susila.
- (2) Penanggung jawab tempat-tempat yang telah ditutup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini, dilarang menerima tamu di tempatnya dengan maksud melaukan perbuatan seperti yang dimaksud pada Pasal 2 ayat (1).
- (3) Tidak dipandang sebagai tamu seperti dimaksud pada ayat (2) adalah:
  - a. Mereka yang bertempat tinggal di tempat tersebut yang status tinggalnya dapat dipertanggungjawabkan;
  - b. Keluarga penanggung jawab yang terikat karena perkawinan yang sah;
  - c. Mereka yang kedatangannya di tempat tersebut karena menjalanka sesuatu pekerjaan yang tidak bertentangan dengan kesusilaan;
  - d. Pejabat atau petugas yang karena kepentingan melakukan tugasnya.

---

<sup>56</sup>Agustino, *Op.Cit.*, hlm. 157-160

Melihat isi pasal Perda diatas ada beberapa hal yang menurut penulis kurang tepat. Diantaranya, rumah tempat pelacuran yang letak bangunannya mudah dapat dilihat oleh umum, disini jelas bahwa yang dapat ditutup oleh pemerintah Kota Bandar Lampung hanya bangunan yang letaknya mudah dilihat oleh umum, sementara tidak ada aturan untuk bangunan tempat pelacuran yang berada di tempat terselubung.

Eksistensi Perda ini pun dipertanyakan keberadaanya, di satu sisi pemerintah membuat Perda tentang larangan membuat bangunan untuk berbuat asusila, tapi di sisi lain Pemerintah telah membuat kebijakan resmi dengan mendirikan lokalisasi di daerah Panjang bahkan hidup hingga sekarang sebagai kompleks pelacuran. Letak bangunannya pun terlihat jelas oleh umum dan mudah di akses oleh masyarakat, padahal layaknya sebuah lokalisasi berada di luar keramaian kota, dan seharusnya berada jauh dari pemukiman warga, dengan pertimbangan agar tidak mudah diakses dan kemungkinan timbulnya dampak negatif terhadap perkembangan jiwa anak-anak disekitar lingkungan lokalisasi. Tempat yang ramai dan strategis menjadi lokalisasi sunan kuning ini, mudah dikunjungi oleh setiap orang baik itu orang dewasa maupun anak kecil. Bahkan yang menarik di lokalisasi ini adalah lokalisasi ini bukan merupakan satu-satunya tempat yang berfungsi secara utuh sebagai tempat pelacuran, tetapi tempat ini juga dijadikan tempat pemukiman penduduk.



Di sini, pola penegakan hukum terhadap pelacur terkesan dipilih-pilih. pelacur yang berada di lokasi diberikan perlindungan dan diberikan pembinaan berupa, pelaksanaan pendidikan formal yang sifatnya wajib, latihan keterampilan dan bimbingan mental dan sosial yang dilaksanakan oleh panti rehabilitasi. Institusi ini dibiayai dari anggaran pemerintah pusat yang khusus bertugas menangani persoalan pelacuran. Mereka juga dianjurkan untuk menabung di bank-bank milik pemerintah dan swasta. Sedangkan Pelacur yang menjajakan dirinya di tepi jalan sangat mudah untuk dikenakan jaring-jaring hukum. Razia oleh aparat pemerintah terkesan menindak pelacur yang tidak berizin. Ini berbeda, ketika pekerja seks sudah mempunyai tempat izin mangkal tersendiri yakni di sebuah lokasi.

## 2. BAB II Ketentuan Larangan Pasal 2

- (1) Setiap orang atau Badan dilarang melakukan perbuatan Prostitusi dan Tuna Susila di dalam Wilayah Kota.
- (2) Larangan yang dimaksud pada ayat (1) pasal ini berlaku juga bagi siapapun yang karena tingkah lakunya patut diduga dapat menimbulkan perbuatan Prostitusi dan Tuna Susila.
- (3) Larangan yang dimaksud ayat (1) pasal ini berlaku juga bagi siapapun baik secara sendiri-sendiri, bersama-sama maupun berkelompok sengaja mengusahakan tempat-tempat perbuatan Prostitusi dan Tuna Susila.
- (4) Setiap orang atau badan dilarang menjadi pelindung (Becking)

perantara dan atau menyediakan orang untuk melakukan perbuatan Prostitusi dan Tuna Susila.

Setiap orang dilarang mengunjungi atau memasukkan pengunjung di rumah atau persil yang telah ditutup. Isi dari pasal tersebut, yang dimaksud tempat pelacuran yang tidak boleh dikunjungi hanyalah rumah atau persil yang telah ditutup. Hal ini menunjukkan bahwa pasal tersebut tidak berlaku secara umum. Sehingga orang yang melakukan pelacuran di tempat yang masih beroperasi tidak ada larangan.

Diberlakukannya Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung tentang Penanggulangan Pelacuran ternyata tidak memberikan dampak yang signifikan terhadap aktifitas pelacuran. Indikasinya pelacuran tetap saja marak dimana lokasi-lokasi yang menjadi tempat pelacuran tetap saja ramai.

Perda Nomor 15 Tahun 2002 tentang penanggulangan pelacuran dirasa tidak lagi sesuai dengan perkembangan zaman, hal ini bisa dilihat dari sanksi yang diberikan yaitu : Barang siapa yang melanggar ketentuan dalam Peraturan Daerah ini diancam: a. Pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian; b. Pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.5.000.000,- (lima juta rupiah) dengan atau tidak merampas barang tertentu untuk Daerah.

Jika seseorang melakukan lagi pelanggaran yang sama dengan pelanggaran pertama sebelum lewat jangka waktu 1 (satu) tahun sejak tanggal Putusan Pengadilan atas pelanggaran pertama yang telah

mempunyai kekuatan hukum tetap, maka pidana yang diajukan terhadap pelanggaran kedua dan seterusnya ditambah dengan sepertiga dari pidana kurungan pokoknya atau bila dikenakan denda dapat ditambah dengan setengah dari pidana denda yang diancamkan untuk pelanggaran tersebut.

Pembaharuan Nomor 15 Tahun 2002 tentang penanggulangan pelacuran di kota Bandar Lampung adalah suatu keharusan yang tidak dapat ditawar lagi, disamping substansi hukum yang sudah tidak efektif, perda tersebut juga sudah tidak sesuai dengan tuntutan perkembangan masyarakat. Oleh karena itu perda harus senantiasa direorientasi dan direformasi dengan berbagai pendekatan dan memperhatikan pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga perannya sebagai penjamin utama dalam rangka melindungi dan menciptakan masyarakat khususnya sebagai pengendali kejahatan dapat diwujudkan.

Perubahan kebijakan boleh dikatakan merupakan konsep terbaru yang dikembangkan dan kemudian dimasukan dalam siklus kebijakan. Konsep ini mencakup berbagai tahapan dari siklus kebijakan seperti perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, evaluasi kebijakan dan terminasi atau pengakhiran kebijakan. Sebagai suatu proses analitik, konsep perubahan kebijakan ini harus mengacu pada titik tertentu dimana kebijakan itu seharusnya dievaluasi dan dirancang bangun atau di desain kembali. Walhasil, dengan perubahan kebijakan itu keseluruhan proses kebijakan lantas menjadi sesuatu yang baru. Terminasi kebijakan (*Policy Termination*) merupakan istilah yang digunakan untuk menunjukan cara mengakhiri kebijakan-kebijakan yang telah kadaluarsa atau

kinerjanya dianggap tidak lagi memadai. Beberapa program tertentu mungkin diketahui memang tidak jalan dan karena itu perlu segera dihapus, sementara beberapa program lainnya terlantar atau jalannya tersendat-sendat dan kinerjanya merosot lantaran kekurangan sumberdaya atau ternyata dianggap tidak rasional dan hanya memenuhi ambisi politik tertentu.



## **BAB IV**

### **TINJAUAN HUKUM ISLAM TERHADAP PERDA NOMOR 15 TAHUN 2002 TENTANG LARANGAN PERBUATAN PROSTITUSI DAN TUNA SUSILA DI WILAYAH KOTA BANDAR LAMPUNG**

Peraturan Daerah (Perda) merupakan salah satu sarana dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah, sehingga setiap pemerintah di daerah mempunyai kewenangan untuk membuat suatu Perda dalam rangka menjalankan pemerintahan di daerah. Ketentuan ini diatur dalam UUD 1945 Pasal 18 ayat (6) yang kemudian tata cara dan ketentuannya diatur lebih rinci di dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Perda sebagaimana perundang-undangan lainnya juga memiliki fungsi untuk mewujudkan kepastian hukum. Untuk berfungsinya kepastian hukum perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat tertentu, antara lain: konsisten dalam perumusan dimana dalam perundang-undangan yang sama harus terpelihara hubungan sistemik antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa, adanya hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan dan sesuai dengan aspirasi dan harapan masyarakat.

Peran Pemerintah Daerah dan DPRD dalam melahirkan Perda sangat penting untuk memikirkan kepentingan lokal dan memperhitungkan kepentingan nasional. Perda dapat meminimalisir lahirnya peraturan-peraturan yang menimbulkan tumpang tindih kewenangan pusat dan daerah. Banyak lahirnya perda di daerah yang secara tidak sengaja kemudian diundangkan dan bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi pada tingkat pusat, sehingga

dapat menimbulkan masalah dan tidak efektif pemberlakuannya, maka pembentukan suatu Perda harus sesuai dengan jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan pada umumnya. Hierarki Peraturan tersebut termuat dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 7 ayat (1) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai berikut:

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Dalam Pasal 7 ayat (2) sebagaimana ayat (1) huruf e, telah disebutkan dengan jelas mengenai mekanisme pembuatan Perda, sebagai berikut :

1. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan Gubernur.
2. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama dengan Bupati/Walikota.
3. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama Kepala Desa atau nama lainnya.

Berdasarkan pasal tersebut, Peraturan Daerah merupakan bentuk hukuman terendah dari hierarki bentuk peraturan perundangan di Indonesia. Implikasi dari hal tersebut, sebuah Perda akan sangat jelas kedudukan, lembaga pembentuk, isi, serta mekanisme pengajuannya. Dalam ketentuan ini, sesuai dengan lingkup tema yang dikaji maka bentuk produk hukum yang dimaksud adalah peraturan daerah.

Di Kota Bandar Lampung, telah dibentuk Perda Nomor 15 Tahun 2002 tentang Larangan Perbuatan prostitusi dan tuna susila, tujuannya adalah upaya pemerintah untuk melestarikan nilai-nilai budaya yang tertib dan dinamis serta dalam rangka mencegah terhadap praktek- praktek pelacuran di kota Bandar

Lampung, karena secara yuridis ketentuan pidana yang mengatur masalah pelacuran dalam KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana), tidak menyebutkan hukuman untuk pelacur secara eksplisit. Dalam KUHP hanya mengatur: a. Laki-laki dan perempuan yang memperoleh sumber penghasilan dari pelacuran (pasal 506),<sup>110</sup> b. Mereka yang terlibat dalam perdagangan perempuan (pasal 279),<sup>111</sup> c. Dan mereka yang bertindak sebagai sponsor bagi pelacur dan yang memainkan peran penting dalam mencari pelanggan bagi pelacur dan yang memperoleh keuntungan dari tindakan itu (pasal 296).

Perda ini dibuat untuk menjaga 'kebersihan' kota karena secara tidak langsung pelacuran ini akan menghambat pengembangan dan pemeliharaan ketertiban kota. Selain itu, kehadiran pelacur jalanan ini akan dianggap bertentangan dengan aspirasi masyarakat. Bila tertangkap dalam suatu operasi pembersihan, para pelacur jalanan dapat dikirim ke Panti Rehabilitasi untuk beberapa waktu lamanya, yang biasanya pelaksanaan dan pengelolaan panti tersebut dilakukan oleh penguasa setempat. Di Panti mereka dididik untuk menjadi warga negara yang mempunyai aktivitas 'normal'. Di banyak daerah program rehabilitasi semacam ini berlangsung selama enam bulan. Dasar utama pemerintah melakukan penangkapan/penahanan para pelacur adalah karena keberadaan mereka cenderung disebut tidak mematuhi hukum masyarakat, dan bukan karena mereka melakukan kegiatan 'menjual' seks.

Perda Kota Bandar Lampung Nomor 15 Tahun 2002 yang disahkan oleh Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung pada tanggal 22 Nopember 2002, setidaknya ada dua aturan yang telah diundangkan; pertama, larangan pemikatan

untuk melakukan perbuatan asusila (jadi pelacur) di jalanan dalam kota besar Bandar Lampung; kedua, peraturan tentang larangan menggunakan bangunan atau tempat untuk perbuatan asusila.

Eksistensi Perda No. 15 Tahun 2002 tentang Larangan Perbuatan prostitusi dan tuna susila pun dipertanyakan keberadaanya, di satu sisi pemerintah membuat Perda tentang larangan membuat bangunan untuk berbuat asusila, tapi di sisi lain Pemerintah telah membuat kebijakan resmi dengan mendirikan lokalisasi (contoh di Kecamatan Panjang) sebagai kompleks pelacuran di Kota Bandar Lampung.

Letak bangunannya pun terlihat jelas oleh umum dan mudah di akses oleh masyarakat, padahal layaknya sebuah lokalisasi berada di luar keramaian kota, dan seharusnya berada jauh dari pemukiman warga, dengan pertimbangan agar tidak mudah diakses dan kemungkinan timbulnya dampak negatif terhadap perkembangan jiwa anak-anak disekitar lingkungan lokalisasi. Tempat yang ramai dan strategis menjadi lokalisasi sunan kuning ini, mudah dikunjungi oleh setiap orang baik itu orang dewasa maupun anak kecil. Bahkan yang menarik di lokalisasi ini adalah lokalisasi ini bukan merupakan satu-satunya tempat yang berfungsi secara utuh sebagai tempat pelacuran, tetapi tempat ini juga dijadikan tempat pemukiman penduduk.

Di sini, pola penegakan hukum terhadap pelacur terkesan dipilih-pilih. pelacur yang berada di lokalisasi diberikan perlindungan dan diberikan pembinaan berupa, pelaksanaan pendidikan formal yang sifatnya wajib, latihan keterampilan dan bimbingan mental dan sosial yang dilaksanakan oleh panti rehabilitasi. Institusi ini dibiayai dari anggaran pemerintah pusat yang khusus bertugas



menangani persoalan pelacuran. Mereka juga dianjurkan untuk menabung di bank-bank milik pemerintah dan swasta. Sedangkan Pelacur yang menjajakan dirinya di tepi jalan sangat mudah untuk dikenakan jaring-jaring hukum. Razia oleh aparat pemerintah terkesan menindak pelacur yang tidak berizin. Ini berbeda, ketika pekerja seks sudah mempunyai tempat izin mangkal tersendiri yakni di sebuah lokalisasi.

Berdasarkan isi Perda No. 15 Tahun 2002 tentang Larangan Perbuatan prostitusi dan tuna susila di atas, bentuk tindak pidana yang dinyatakan adalah “pelanggaran” bukan kejahatan. Tetapi, dalam teks tersebut menyatakan bahwa seseorang dapat di razia karena dicurigai/disangka melakukan pelacuran. Dalam lapangan hukum pidana, mengenai tindak pidana pelanggaran, seorang pelaku harus terlebih dahulu melakukan tindak pidana tersebut sehingga dapat dijatuhi pidana berupa kurungan ataupun denda. Dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) Pasal 54 menyatakan dengan tegas bahwa “Percobaan pelanggaran tidak dapat dipidana”.

Sehingga dalam konteks ini, niat dan usaha untuk melakukan pelanggaran saja tidak menjadi unsur dari suatu delik pidana, akan tetapi perlu dilakukan suatu tindakan pelanggaran yang nyata sehingga seseorang dapat memenuhi unsur delik.

Jika ditelaah dengan menggunakan ketentuan dalam KUHP tentang percobaan pelanggaran yang dapat dipidana, maka dapat dilihat bahwa ketentuan dalam Perda Kota Bandar Lampung Nomor 15 Tahun 2002 tentang Larangan Perbuatan prostitusi dan tuna susila sudah melampaui kewenangan yang ada dalam KUHP, karena seluruh uraian dalam Perda ini pada dasarnya tidak

melakukan atau belum melakukan tindak pidana pelanggaran pelacuran. Dari penjelasan ini, dapat diketahui bahwa Perda Kota Bandar Lampung Nomor 15 Tahun 2002 tentang Larangan Perbuatan prostitusi dan tuna susila ini bertentangan dengan Pasal 54 KUHP tentang percobaan melakukan pelanggaran yang dapat dipidana. Padahal dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Diberlakukannya Peraturan Darerah Kota Bandar Lampung Nomor 15 Tahun 2002 tentang Larangan Perbuatan prostitusi dan tuna susila ternyata tidak memberikan dampak yang signifikan terhadap aktifitas pelacuran. Indikasinya pelacuran tetap saja marak dimana lokasi-lokasi yang menjadi tempat pelacuran tetap saja ramai.

Pembaharuan Perda No. 10 tentang Larangan Perbuatan prostitusi dan tuna susila di kota Bandar Lampung adalah suatu keharusan yang tidak dapat ditawar lagi, disamping substansi hukum yang sudah tidak efektif, perda tersebut juga sudah tidak sesuai dengan tuntutan perkembangan masyarakat. Oleh karena itu perda harus senantiasa direorientasi dan direformasi dengan berbagai pendekatan dan memperhatikan pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga perannya sebagai penjamin utama dalam rangka melindungi dan menciptakan masyarakat khususnya sebagai pengendali kejahatan dapat diwujudkan.

Perubahan kebijakan boleh dikatakan merupakan konsep terbaru yang dikembangkan dan kemudian dimasukan dalam siklus kebijakan. Konsep ini mencakup berbagai tahapan dari siklus kebijakan seperti perumusan kebijakan,

implementasi kebijakan, evaluasi kebijakan dan terminasi atau pengakhiran kebijakan. Sebagai suatu proses analitik, konsep perubahan kebijakan ini harus mengacu pada titik tertentu dimana kebijakan itu seharusnya dievaluasi dan dirancang bangun atau di desain kembali. Walhasil, dengan perubahan kebijakan itu keseluruhan proses kebijakan lantas menjadi sesuatu yang baru. Terminasi kebijakan (*Policy Termination*) merupakan istilah yang digunakan untuk menunjukan cara mengakhiri kebijakan-kebijakan yang telah kadaluarsa atau kinerjanya dianggap tidak lagi memadai.

Beberapa program tertentu mungkin diketahui memang tidak jalan dan karena itu perlu segera dihapus, sementara beberapa program lainnya terlantar atau jalannya tersendat-sendat dan kinerjanya merosot lantaran kekurangan sumberdaya atau ternyata dianggap tidak rasional dan hanya memenuhi ambisi politik tertentu.

Pelacur merupakan salah satu fenomena sosial dalam masyarakat yang sangat kompleks, baik dari segi sebab-sebabnya, prosesnya maupun implikasi sosial yang ditimbulkannya. Pelacuran dengan berbagai versinya merupakan bisnis yang abadi sepanjang jaman. Karena disamping disebut sebagai profesi yang tertua, jasa pelacuran pada hakekatnya tetap dicari oleh anggota masyarakat yang tidak terpenuhi kebutuhan seksualnya.

Dalam situasi apapun, pelacuran selalu saja hadir, dari yang mengendap-endap hingga yang terang-terangan. Sulit dielak, pelacuran telah beringsut dan menggurita menjadi industri seks yang tak pernah sepi dari hiruk-pikuk konsumen sehingga keberadaannya menjelma bagai "*benang ruwet*". Sebab, pelacuran

selalu saja berimpitan dengan wilayah sosial, kekuasaan politik, ekonomi, bahkan lembaga keagamaan. Namun, pelacuran juga berkaitan dengan watak dan tabiat manusia yang seolah menjadikannya sebagai bagian dari hidup. Tidak bisa dipungkiri, permasalahan pelacuran adalah profesi wanita paling purba, tempat untuk pertama kalinya seorang wanita memperoleh penghasilan yang modalnya dengan menjual tubuh sendiri.

Pelacur merupakan salah satu fenomena sosial dalam masyarakat yang sangat kompleks, baik dari segi sebab-sebabnya, prosesnya maupun implikasi sosial yang ditimbulkannya. Pelacuran dengan berbagai versinya merupakan bisnis yang abadi sepanjang jaman. Karena disamping disebut sebagai profesi yang tertua, jasa pelacuran pada hakekatnya tetap dicari oleh anggota masyarakat yang tidak terpenuhi kebutuhan seksualnya.<sup>57</sup>

Dalam situasi apapun, pelacuran selalu saja hadir, dari yang mengendap-endap hingga yang terang-terangan. Sulit dielak, pelacuran telah beringsut dan menggurita menjadi industri seks yang tak pernah sepi dari hiruk-pikuk konsumen sehingga keberadaannya menjelma bagi "*benang ruwet*". Sebab, pelacuran selalu saja berimpitan dengan wilayah sosial, kekuasaan politik, ekonomi, bahkan lembaga keagamaan. Namun, pelacuran juga berkaitan dengan watak dan tabiat manusia yang seolah menjadikannya sebagai bagian dari hidup. Tidak bisa dipungkiri, permasalahan pelacuran adalah profesi wanita paling purba, tempat untuk pertama kalinya seorang wanita memperoleh penghasilan yang modalnya dengan menjual tubuh sendiri.

---

<sup>57</sup>Solichin Abdul Wahab, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, (Malang: UMM Press, 2008), hlm. 39

Dalam pandangan hukum Islam pelacuran baik yang dilakukan di tempat-tempat umum maupun tersembunyi sangat dilarang dan dikecam keras karena merupakan perbuatan yang dapat merusak nilai-nilai moralitas. Pelacuran merupakan perbuatan yang hina dan dapat menjerumuskan manusia dalam kemungkaran dan dapat merusak kehormatan, keturunan dan agama. Dalam pandangan hukum Islam pelacur termasuk dalam kategori zina. Sanksi dan hukuman yang diberikan dalam hukum pidana Islam adalah di *dera* atau *rajam*. Bukan hanya karena zina sebagai suatu dosa besar, melainkan juga sebagai suatu tindakan yang akan membuka gerbang berbagai perbuatan lainnya, akan menghancurkan landasan keluarga, menimbulkan perselisihan dan pembunuhan, meruntuhkan nama baik serta menyebarkan berbagai penyakit baik rohani maupun jasmani. Oleh karena itu Allah SWT melarang manusia untuk berbuat zina bahkan mendekatinya sekalipun, seperti yang telah di firmankan di dalam Al-Qur'an surat Al-Isro' ayat 32 :

وَالَّذَانِ يَأْتِيَنِهَا مِنْكُمْ فَأَذُوهُمَا فَإِنْ تَابَا وَأَصْلَحَا فَأَعْرِضُوا عَنْهُمَا إِنَّ اللَّهَ كَانَ تَوَّابًا رَحِيمًا ﴿١٦﴾

Artinya : dan terhadap dua orang yang melakukan perbuatan keji di antara kamu, Maka berilah hukuman kepada keduanya, kemudian jika keduanya bertaubat dan memperbaiki diri, Maka biarkanlah mereka. Sesungguhnya Allah Maha Penerima taubat lagi Maha Penyayang. (QS : 4 : 16).<sup>58</sup>

Peringatan larangan islam terhadap perbuatan zina juga terdapat dalam QS. an-Nur ayat 3 dan 2 yaitu sebagai berikut:

---

<sup>58</sup>Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Semarang : CV Diponegoro, Cet. Ke-10, 2006), hlm.63.

الزَّانِيَةُ وَالزَّانِي فَاجْلِدُوا كُلَّ وَاحِدٍ مِّنْهُمَا مِائَةَ جَلْدَةٍ وَلَا تَأْخُذْكُم بِهِمَا رَأْفَةٌ فِي دِينِ اللَّهِ  
 إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ وَلَيَشْهَدَ عَذَابُهُمَا طَائِفَةٌ مِّنَ الْمُؤْمِنِينَ ﴿٢٤﴾ الزَّانِي  
 لَا يَنْكِحُ إِلَّا زَانِيَةً أَوْ مُشْرِكَةً وَالزَّانِيَةُ لَا يَنْكِحُهَا إِلَّا زَانٍ أَوْ مُشْرِكٌ وَحُرِّمَ ذَلِكَ عَلَى  
 الْمُؤْمِنِينَ ﴿٢٥﴾

Artinya : 2. perempuan yang berzina dan laki-laki yang berzina, Maka deralah tiap-tiap seorang dari keduanya seratus dali dera, dan janganlah belas kasihan kepada keduanya mencegah kamu untuk (menjalankan) agama Allah, jika kamu beriman kepada Allah, dan hari akhirat, dan hendaklah (pelaksanaan) hukuman mereka disaksikan oleh sekumpulan orang-orang yang beriman. 3. laki-laki yang berzina tidak mengawini melainkan perempuan yang berzina, atau perempuan yang musyrik; dan perempuan yang berzina tidak dikawini melainkan oleh laki-laki yang berzina atau laki-laki musyrik, dan yang demikian itu diharamkan atas oran-orang yang mukmin.<sup>59</sup>

Dalam kajian hukum pidana Islam (*jinayah*), zina merupakan bagian dari *jarimah hudud* yakni termasuk jenis pidana yang ketetapanannya sudah diatur dalam nash Al-Qur'an. sehingga tidak bisa dipungkiri, pelacur yang apabila dilihat dari hukum Islam merupakan zina, pelacur dengan jelas bertentangan dengan norma Islam. Islam lebih membolehkan pria menikahi empat orang perempuan sekaligus daripada berzina dengan pelacur.<sup>60</sup>

Pengertian zina menurut KUHP dan hukum Islam sangat berbeda. Dalam pandangan KUHP pasal 284 orang yang berzina adalah seseorang yang telah menikah yang melakukan hubungan seksual bukan dengan pasangan resminya, sedangkan untuk yang belum/tidak menikah tidak dapat dituduh melakukan perzinahan.<sup>61</sup>

<sup>59</sup> *Ibid.*, hlm 117.

<sup>60</sup> Koentjoro, *Tutur dan Sarang Pelacur*, (Yogyakarta: TINTA, 2004), hlm. 68

<sup>61</sup> Terence H, Hull dan Endang Sulistiyaningsih, *Pelacuran di Indonesia: Sejarah dan Perkembangannya*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1997), hlm.27

Mengingat tujuan dari KUHP adalah untuk mendukung adanya hubungan monogami dan bukan memberikan hukuman bagi orang yang melakukan hubungan seks di luar nikah. Sedangkan dalam hukum Islam semua hubungan seksual di luar nikah dianggap sebagai perzinahan. Ini berarti laki-laki yang melakukan poligami (beristri lebih dari satu) tidak dianggap melakukan perzinahan walaupun ia melakukan hubungan seksual dengan lebih dari satu istri resmi. Meskipun demikian menurut hukum Islam baik perempuan maupun laki-laki hanya dibolehkan melakukan hubungan seks dengan pasangan resminya. Akibatnya, di dalam KUHP para perempuan pekerja di Industri seks tidak boleh dihukum karena tuduhan melakukan perzinahan asalkan belum menikah. Meskipun demikian, perbuatan para perempuan pekerja di industri seks ini tetap saja tercela menurut hukum agama.

Dalam hukum positif menganggap suatu perbuatan zina sebagai urusan pribadi yang hanya menyinggung hubungan individu dan tidak menyinggung hubungan masyarakat. sehingga apabila perbuatan zina itu dilakukan dengan sukarela maka pelaku tidak dikenakan hukuman, karena dianggap tidak ada pihak yang dirugikan, kecuali apabila salah dari keduanya dalam keadaan sudah menikah.

Berkaitan dengan pelacuran, ada dua hal yang membuat orang dewasa dengan status menikah sulit didakwa berzina: *Pertama*, haruslah ditentukan bahwa sang pelacur benar-benar mengetahui bahwa kliennya telah menikah. Hal ini akan sangat sulit dibuktikan secara hukum dipengadilan, walaupun ada pihak ketiga yang mengetahui dan dilengkapi dengan saksi-saksi untuk memberatkan

tertuduh. *Kedua*, lebih penting lagi adalah bahwa tuduhan zina ini harus merupakan pengaduan resmi dari istri sang klien, keluhan tersebut harus disertai bukti yang cukup kuat mengenai retaknya hubungan suami-istri karena terjadinya perzinahan. Mengingat *nature* pelayan seks merupakan kegiatan tersamar dan mengingat para istri secara diam-diam menerima dengan terpaksa pelanggaran perilaku seksual suaminya, maka keberadaan hukum perzinahan hampir tidak pernah mengakibatkan adanya penindakan terhadap aktivitas pelacuran.

Sifat hukum yang mengalir inilah yang sering dipertanyakan oleh banyak kalangan, khususnya kelompok *legisme*. Penganut sosiologi hukum telah memberikan pembenaran terhadap praktik-praktik yang menyimpang atau melanggar hukum. Bentuk kesalah pahaman ini dibantah oleh Satjipto Rahardjo dan rekan-rekannya. Sosiologi hukum tidak memberikan ruang kepada pelaku kejahatan, namun sosiologi hukum berupaya menerapkan agar hukum mampu menumbuhkan ketertiban bukan menambah kekacauan dengan faktor yang membedakan.

Dalam hukum Islam pelacuran merupakan salah satu bentuk kriminalitas, pelacuran merupakan perbuatan zina. Hukum Islam memberikan sanksi yang jelas bagi pelaku tindakan perzinahan yaitu cambuk bagi pelaku yang ghairu mukhsan, sedangkan bagi pelaku yang mukhsan hukumannya adalah rajam. Upaya penanggulangan terhadap pekerja prostitusi merupakan manifestasi dalam pemeliharaan keturunan atau dalam hukum Islam dikenal dengan sebutan Hifz Al-Nashl. Pekerja prostitusi adalah perilaku zina jelas-jelas dilarang dalam hukum Islam.



Karena sebab tersebut diatas serta sebab lainnya, maka islam menetapkan hukuman yang sangat keras dan berat terhadap pelaku zina. Hukuman tersebut kelihatannya memang sangat berat namun masih lebih ringan jika dibandingkan dengan akibat kejahatan yang ditimbulkan dari perbuatan zina itu sendiri terhadap masyarakat. Untuk ini Islam memilih mana yang lebih ringan diantara memberikan hukuman berat kepada si pelaku zina dengan mempertimbangkan kepentingan umum. Maka hukuman rajam dan hukuman cambuk seratus kali bagi pelaku zina tidak berarti apa-apa jika dibandingkan dengan akibat yang ditimbulkannya, yaitu bias merusak keturunan.

Aturan hukum pidana Islam yang memandang perilaku zina sebagai perbuatan yang sangat buruk dan keji yang sifatnya yang diharamkan Allah, merupakan aturan hukum yang sangat sesuai dengan akal sehat serta dapat dipandang adil karena di dalamnya terdapat keseimbangan antara yang hak dan kewajiban individu dengan individu yang dalam masyarakat dan adanya keseimbangan antara kejahatan yang dilakukan dengan hukuman terhadap pelakunya.

Jika masyarakat atau akal sehat memandang perbuatan zina adalah perbuatan buruk atau sangat buruk maka sudah barang tentu mestinya masyarakat atau manusia yang berakal sehat menginginkan perbuatan zina itu tidak terjadi dalam masyarakat. Karena itu hukuman yang keras yang bernilai daya preventif dan edukatif paling tinggi. Sebab apabila hukuman terhadap pelaku perbuatan zina tidak keras atau hanya ringan-ringan saja yang tidak bernilai daya preventif dan edukatif tinggi, maka harapan agar perbuatan zina itu tidak ada artinya hukuman

tersebut karena masyarakat yang sekaligus merupakan tujuan syari'at tidak akan tercapai.

Jadi untuk mencegah terjadinya perbuatan zina tersebut atau untuk meminimalisasi terjadinya perbuatan zina diperlukan adanya undang-undang ataupun peraturan-peraturan yang melarang perbuatan zina dilakukan oleh siapapun di dalam masyarakat dengan sanksi hukum yang berat secara fisik dan mental spritual dan mempunyai daya preventif yang tinggi.

Dalam hadist dinyatakan yang artinya: "Siapa diantara kamu sekalian melihat kemungkaran maka hendaklah ia mengubahnya melalui kekuasaan yang dimilikinya". (H.R. Muslim dari Abusa'id al-khuduri).

Dari segi hukum Islam rutinitas pekerjaan prostitusi masuk dalam kategori perzinahan. Sanksi yang diberikan bagi pelaku zina menurut hukum islam dilakukan secara berangsur-angsur seperti penetapan hukuman minuman keras dan pelaksanaan puasa. Untuk pertama kalinya berbentuk teguran, sesuai dengan firman Allah swt dalam Surat An-Nisa ayat 16 yang artinya : dan terhadap dua orang diantara kamu yang melakukan perbuatan keji diantara kamu maka berilah hukuman keduanya, kemudian jika keduanya bertaubat dan memperbaiki diri, maka biarkanlah mereka. Sesungguhnya Allah Maha Penerima taubat Lagi Maha Penyayang.

Masyarakat pada umumnya memandang perilaku zina adalah buruk karena manusia berakal sehat pada dasarnya menginginkan kehidupan dirinya dan keluarganya adalah kehidupan yang tertib, nyaman dan tidak banyak persoalan. Dalam aturan hukum Islam ada berbagai hukuman bagi pelaku zina yaitu

cambuk seratus kali bagi pelaku yang belum menikah (*ghairu muhsan*) dan hukuman rajam atau hukuman mati bagi pelaku yang sudah menikah. Sedangkan hukuman moral psikologis dan sosial, pelaksanaan hukuman ini terhadap pelaku perbuatan zina hendaklah disaksikan oleh sekelompok orang-orang beriman, karena dengan disaksikan oleh orang banyak berarti si pelaku perbuatan zina dipermalukan di depan orang banyak karena terjadinya perbuatan zina rasa si pelaku sudah luntur.

Oleh sebab itu rasa malu pelaku perlu ditumbuhkan kembali dan juga dipermalukan ini mempunyai nilai preventif terhadap si pelaku agar tidak mengulangi kembali perbuatannya tersebut, dan juga bernilai preventif bagi orang lain yang berniat melakukan perbuatan zina. Karena itu seharusnya pelaku sendiri tidak melakukan perbuatan zina dengan orang lain sebab dampak negatifnya sangat besar terutama bagi kaum wanita, karena kaum wanita yang lebih banyak merasakan nestapanya. Setiap orang berakal sehat pasti tidak menginginkan nestapa terjadi bagi anggota keluarganya. Apa yang buruk bagi kita buruk juga bagi orang lain dan apa yang diinginkan baik untuk keluarga kita juga diinginkan baik oleh orang lain dan keluarganya.

Islam mengharamkan perbuatan zina dan menghukumnya dengan hukuman yang sangat berat yaitu hukuman rajam sampai mati bagi pelaku yang *muhsan* dan hukuman cambuk seratus kali dan *nafyu sanah* bagi pelaku yang *ghairu muhsan* dengan pelaksanaan hukuman disaksikan orang banyak, karena perilaku zina merupakan perbuatan buruk dan bahkan sangat buruk karena

menimbulkan kemudharatan yang sangat besar kepada para pelaku, anggota keluarga, dan masyarakat luas.

Perilaku zina menurunkan martabat manusia dari makhluk berakal sehat, berakhlak mulia, kepada martabat makhluk hewan yang tidak berakal dan tidak berakhlak. Hal ini itu disebabkan perilaku zina mencerminkan manusia pelaku membiarkan nafsu seksual dalam dirinya mendominasi akal sehatnya. Dengan nafsu seksual mendominasi akal sehatnya manusia juga telah merusak agamanya, merusak aqidah tuhudnya, merusak hidup dan kehidupannya, merusak akal sehatnya, merusak keturunannya dan kehormatan keluagan, serta merusak atau menyalahgunakan harta kekayaan atau rezki yang diberikan Allah kepadanya dan bahkan jika keinginan nafsu seksualnya tidak mungkin atau khawatir tidak akan tercapai maka dia tidak segan-segan atau melakukan kekerasan atau menghabisi nyawa oaring lain.

Perilaku zina di lingkungan masyarakat Indonesia mendapat peluang yang besar karena KUHP sebagai pedoman hukum positif mengatur atau tidak melarang perbuatan zina secara lengkap dan jelas serta tidak memadai baik dari segi meteri hukum, proses penuntutan maupun bobot sanksi hukuman yang tidak pasti. Maka KUHP tersebut tidak lagi bisa diharapkan akan dapat membawa masyarakat ke arah yang berakhlak mulia, tapi justru akan menjuruskan kepada masyarakat yang bermoral rendah dan berakhlak buruk.

Hal ini terbukti dari semakin maraknya perilaku perzinahan dalam masyarakat dewasa ini, karena orang tidak takut akan ada sanksi dari hukum Negara yang pasti akan dikenakan pada pelaku tersebut. Oleh karena itu undang-

undang hukum pidana yang ada dalam KUHP sekarang tidak ada mamfaatnya untuk mencegah perbuatan zina dalam masyarakat, tapi justru telah berperan member peluang maraknya perilaku zina dalam masyarakat.

Oleh karena itu undang-undang hukum pidana sebagaimana termuat dalam KUHP sekarang dan RUU-KUHP yang dipersiapkan oleh Departemen kehakiman RI harus segera diubah dan disempurnakan atau digantikan dengan yang baru dengan memasukkan aturan-aturan hukum pidana Islam (jarimah had zina) yang jelas, tegas, mencakup seluruh pelaku perbuatan zina dan mempunyai daya preventif dan edukatif serta kepastian hukum yang tinggi dan sesuai dengan rasa keadilan mayoritas masyarakat yang beragama Islam.

Upaya yang ditawarkan oleh hukum pidana Islam dalam upaya penanggulangan pekerja prostitusi melalui upaya meningkatkan kualitas akhlak seseorang dengan menghilangkan atau memperbaiki faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya perilaku perzinahan (pekerja prostitusi dan tuna susila).

## **BAB V**

### **KESIMPULAN, SARAN DAN PENUTUP**

#### **E. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian pada bab analisis dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Perda Nomor 15 Tahun 2002 tentang Larangan Perbuatan Prostitusi dan Tuna Susila di Wilayah Kota Bandar Lampung belum mencerminkan produk hukum yang menyeluruh terhadap objek tempat, karena hanya sebatas melarang pelacuran yang dilakukan secara bergelandangan dan di tempat-tempat umum. Dan diberlakukannya Perda tersebut tidak memberikan dampak yang signifikan terhadap aktifitas pelacuran, hukuman yang ada dalam Perda yang diberikan kepada pelaku tindak pidana pelacuran sudah tidak sesuai lagi dengan perubahan jaman.
2. Pandangan Hukum Islam terhadap Perda Nomor 15 Tahun 2002 tentang Larangan Perbuatan Prostitusi dan Tuna Susila di Wilayah Kota Bandar Lampung memang dipandang sebagai suatu yang mulia, akan tetapi apabila materi hukum yang berkaitan dengan larangan dan sanksi tidak tegas, maka hal tersebut akan membahayakan serta berakibat buruk terhadap masyarakat itu sendiri. Hukum Islam untuk perzinahan yang tegas dan keras bahkan menuduh orang lain sebagai pelacur atau pezina tanpa empat orang saksi maka si penuduh diancam dengan hukuman dera (jilid) sebanyak 80 kali dan menolak kesaksian si penuduh selama seumur hidup.

## **F. Saran-saran**

Berdasarkan kesimpulan di atas, diajukan saran-saran sebagai berikut:

1. Perlu adanya peningkatan kualitas dari pihak Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung untuk memaksimalkan seluruh sumber dayanya dalam menanggulangi Pekerja prostitusi dan Tuna Susila
2. Perlu adanya kerja sama yang lebih dari pihak Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung dengan seluruh lapisan masyarakat untuk memudahkan jalannya operasional dalam upaya menanggulangi Pekerja Pekerja prostitusi dan Tuna Susila
3. Harus sering diadakan pembinaan dan penyuluhan oleh Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung kepada masyarakat dalam menanggulangi Pekerja Pekerja prostitusi dan Tuna Susila seperti: a. Dengan pembinaan keluarga dan rumah tangga b. Pembinaan dan perkembanganyang sehat jasmani dan rohani c. Pembinaan mental dan rohani secara teratur baik aparat pemerintah, masyarakat maupun Pekerja Seks Komersial. Agar mereka lebih memahami agama dan d. Pembinaan sekolah, lingkungan dan masyarakat

## **G. Penutup**

Alhamdulillah akhirnya skripsi ini dapat diselesaikan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan, harapannya bahwa dengan hasil penelitian ini diharapkan dapat memunculkan kesadaran kepada masyarakat akan pentingnya memperhatikan perbuatan yang masuk dalam kategori perzinahan sehingga untuk memberantasnya perlu kerjasama seluruh masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab Khalaf, *'Ilm Ushul al-Fiqh*, Daar Al-Qalam, Kuwait, 1984
- Budi Handrianto, Nana Mintarti, *Seks dalam Islam*, Puspa Swara, Jakarta, 1997
- Depag RI, *al-Qur'an dan Tafsirnya*, Bumi Aksara, Jakarta, 2004
- Depdiknas, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002
- Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Gadjah Mada, University Press, Jakarta, 1988
- Hanna Djumhana Bastaman, *Integrasi Psikologi Dengan Islam, Menuju Psikologi Islami*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1995
- Hassan Hathout, *Revolusi Seksual Perempuan: Obstetri dan Ginekologi dalam Tinjauan Islam*, Terj. Tim Penterjemah Yayasan Kesehatan Ibnu Sina, Mizan Anggota IKAPI, Bandung, 1994
- \_\_\_\_\_, *Panduan Seks Islami*, Terj. Yudi, Zahra, Jakarta, 2006
- Imran Pohan, *Seks dan Kehidupan Anak*, PT Asri Media Pustaka, Jakarta, 1990
- James Drever, *Kamus Psikologi*, Terj. Nancy Simanjuntak, Bina Aksara, Jakarta, 1986
- John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia An English-Indonesia Dictionary*, Gramedia, Jakarta, 2000
- Kartni Kartono, *Pengantar Metodologi Riset Sosial*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, Cetakan ke VIII, 1996
- Mas'ud Hasan Abdul Kohar, *Kamus Ilmiah Populer*, Bulan Bintang, Jakarta, 1989
- Media Islam.com, diakses tanggal 01 Agustus 2016
- Noeng Muhajir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Rake Sarasin, Yogyakarta, 1990
- Quraish Shihab, *Mistik, Seks, dan Ibadah*, Republika, Jakarta, 2004
- Rahmat Sudirman, *Konstruksi Seksualitas Islam Dalam Wacana Sosial*, Media Presindo, Yogyakarta, 1999
- Ruqayyah Waris Maqsood, *Mengantar Remaja ke Surga*, Terj. Alwiyah Abdurrahman, al-Bayan Anggota IKAPI, Bandung, 1997



Sayyid Shabiq, *Fiqih Sunnah Jilid 6*, Al-Ma'arif, Bandung, 1997

Slameto, *Belajar dan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhinya*, Rineka Cipta, Jakarta, Edisi Revisi, 2003

Sugiyono, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeta, Bandung, 2001

\_\_\_\_\_, *Memahami Penelitian Kualitatif*, CV. Alfabeta Bandung, 2005

Suharsini Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996

Sutrisno Hadi, *Methodologi Reseach Jilid II*, Yayasan Penerbit Faklutas Psikologi UGM, Yogyakarta, 1986

Wardi Bactiar, *Metodologi Penelitian Ilmu Dakwah*, Logos, Jakarta, 1997



